88

El derecho a decidir. Un diálogo italo-catalán

Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autonòmics

EL DERECHO A DECIDIR. UN DIÁLOGO ITALO-CATALÁN

Col·lecció
Institut
d'Estudis
Autonòmics
88

EL DERECHO A DECIDIR. UN DIÁLOGO ITALO-CATALÁN

SEMINARIO
Barcelona, 22 de octubre de 2013

Laura Cappuccio (ed.)
Mercè Corretja Torrens (ed.)
Josep Mª Castellà
Bruno De Maria
Michele Della Morte
Gennaro Ferraiuolo
Mireia Grau
Esther Martín

Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autonòmics

BARCELONA
2014

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

El **Derecho** a decidir : un diálogo italo-catalán : seminario, Barcelona, 22 de octubre de 2013. – (Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics ; 88)
Bibliografia
ISBN 9788439391661
I. Cappuccio, Laura, ed. II. Corretja i Torrens, Mercè, ed. III. Institut d'Estudis Autonòmics (Catalunya) IV. Col·lecció: Institut d'Estudis Autonòmics (Col·lecció) ; 88
1. Independència – Catalunya – Congressos 2. Nacionalisme – Catalunya – Congressos 3. Independència – Itàlia – Congressos 4. Nacionalisme – Itàlia – Congressos 5. Dret constitucional – Espanya – Congressos 6. Dret constitucional – Itàlia – Congressos
323.17(467.1:450)(061.3)
342.4(460:450)(061.3)

La publicación por parte del IEA de este libro no implica responsabilidad alguna sobre su contenido.

No se permite la reproducción total o parcial de esta publicación, incluido su diseño, ni su almacenamiento, ni tampoco su transmisión por cualquier forma o medio sin la autorización previa del titular del *copyright*.

Fotografía de la cubierta: Palau Centelles, Barcelona (siglo XVI). Detalle de las ménsulas de dos ventanas de la fachada de la baixada de Sant Miquel.

© **2014 Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics**
Primera edición: julio 2014
ISBN: 978-84-393-9166-1
Depósito legal: B 16419-2014
Producción: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

MIXT
Paper procedent de fonts responsables
FSC® C016706
www.fsc.org

Impreso en papel certificado FSC®

SUMARIO

Introducción
Laura Cappuccio 7

Derecho a decidir, representación política, participación ciudadana: un enfoque constitucional
Michele Della Morte 13

Derecho a decidir, secesión y formas de democracia. Un diálogo constitucional entre Italia y España
Josep Mª Castellà 33

Los referéndums autonómicos en Italia
Bruno De Maria 53

Notas sobre el referéndum autonómico en España
Esther Martín 77

Partidos políticos y autonomía territorial: una reflexión comparada entre italia y españa
Gennaro Ferraiuolo 97

Partidos políticos y estructura territorial: una reflexión comparada entre italia y españa
Mireia Grau 125

Las vicisitudes del federalismo fiscal italiano: una reforma con resultados inciertos
Laura Cappuccio 139

El derecho a decidir en clave económica
Mercè Corretja Torrens 185

INTRODUCCIÓN

En este volumen se recogen, en versión ampliada y revisada, las ponencias presentadas en el seminario *El derecho a decidir: un diálogo italo-catalán*, que tuvo lugar en la sede del Institut d'Estudis Autonòmics el 22 de octubre de 2013, organizado de manera conjunta por la Universidad Federico II de Nápoles, el Centre d'Estudis Jordi Pujol y el Institut d'Estudis Autonòmics. Su objetivo fue el de propiciar la confrontación pluridisciplinar entre estudiosos catalanes e italianos sobre uno de los temas de mayor actualidad en el debate político español: el derecho a decidir. Esta locución se refiere al derecho de las ciudadanas y ciudadanos de Cataluña a manifestarse sobre su «futuro político colectivo». En este concepto se entrelazan, en términos generales, temas centrales del constitucionalismo: la relación entre democracia y Constitución, entre soberanía e integridad territorial, entre participación popular y representación política.

En Cataluña, el derecho a decidir se ha concretado, más específicamente, en la demanda de realizar una consulta para que la ciudadanía pueda expresar mediante su voto si quiere que Cataluña sea un Estado independiente. Este derecho, así pues, se hallaría en la base de un proceso de secesión. Más allá de las diversas interpretaciones que se puedan dar de este controvertido derecho, la cuestión de la independencia catalana no es un fenómeno creado «artificiosamente por unas elites políticas ensimismadas, ni es una mera reacción ante la crisis económica» (Viver Pi-Sunyer, «Una reflexión desde Cataluña sobre el "derecho a decidir"», http://www.consellodacultura.org/mediateca/extras/20140225_Carles_Viver_mallorca.pdf). El contexto histórico, social y cultural en el que se dan las demandas de mayor autogobierno o de independencia por parte de los ciudadanos de Cataluña es difícilmente comparable al de las tendencias separatistas existentes en Italia, comparación que podría realizarse en los términos de la diferencia entre un «federalismo territorial» y un «federalismo plurinacional», caracterizado este último por la presencia de «diversas comunidades que reclaman una identidad nacional propia y reivindican un nivel de autogobierno suficiente para garantizar su mantenimiento y su desarrollo» (E. Fossas Espadaler, «Estado autonómico: plurinacionalidad y asimetría», A. Mastromarino, J. M. Castellà Andreu

(dir.), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milán, Giuffrè, 2009, p. 93 ss).

El reciente fenómeno independentista veneciano, que a primera vista podría ser entendido como una reivindicación separatista, presenta sin embargo rasgos muy diferentes a la movilización ciudadana y política catalana. Si bien en el caso de Venecia algunos medios de comunicación hablan impropiamente de referéndum, en realidad y hasta la fecha (o sea, verano de 2014) se trata de una consulta telemática que no se acoge a las reglas jurídicas contenidas en los estatutos, es decir, que no se da participación alguna de las instituciones regionales ni control sobre sus modalidades de ejecución. Se diría, pues, que es más un acto simbólico o propagandístico que una movilización política. En cambio, la propuesta de una consulta referendaria catalana es el resultado de un largo proceso. Es una pieza más en el interior de una gran conversación colectiva en la que se debería decidir la suerte de un territorio (cfr. A. Saiz Arnaiz y V. Ferreres Comella, «Una gran conversación colectiva», *El País*, 5 de febrero de 2014). Además, justamente porque la decisión sobre la independencia catalana solo puede ser fruto de un intercambio colectivo, tiene los rasgos propios de un largo proceso, articulado y lleno de obstáculos, cuyo complejo desarrollo es indicativo del arraigo social del proceso.

Los problemas jurídicos, políticos y económicos que comporta este proceso han sido ya objeto de numerosos estudios. El seminario cuyos resultados se presentan aquí quiso confrontar los sistemas regionales español e italiano desde una perspectiva comparada con la finalidad de subrayar los puntos de contacto y de divergencia entre dos ordenamientos en los que conviven impulsos contrapuestos: la exigencia de mayor autonomía y la tendencia centralizadora. La novedad de las siguientes páginas radica en que en ellas se evidencian diferencias sustantivas entre ambos ordenamientos. Desde puntos de vista diversos y entrelazados, los estudios iluminan los retos a los que se enfrentan los ordenamientos descentralizados: la relación entre participación popular y representación política; los referéndums regionales; la relación entre los partidos políticos y la autonomía territorial, y finalmente el federalismo fiscal como complemento del autogobierno. La reconstrucción de estas instituciones, a partir de la doctrina y de la jurisprudencia en ambos contextos permite subrayar las tensiones que atraviesan actualmente las relaciones entre el centro y la periferia.

En Italia, por ejemplo, el tema de la secesión, como contenido de un derecho de autodeterminación de una parte del territorio nacional sobre

su futuro político, choca con el principio de unidad e indivisibilidad de la República, sancionado en el art. 5 de la Constitución. Este artículo, que se halla en la primera parte de la Constitución italiana entre los principios fundamentales, opone un límite a las revisiones constitucionales. No es casual, pues, que la doctrina mayoritaria, como subraya Michele Della Morte en su ensayo, no considere posible combinar las tendencias secesionistas con el orden constitucional, y por tanto no considere admisible que el objeto de una hipotética decisión popular sea la secesión de una parte del territorio. En cambio, en Cataluña el asunto asume otras connotaciones, trasladándose de la posibilidad de concebir la *secesión* de una parte del territorio nacional a los mecanismos jurídicos que pueden permitir concretamente a la ciudadanía expresarse a través de un referéndum consultivo, de una consulta popular, de unas elecciones plebiscitarias o de una reforma constitucional. O sea que en el contexto catalán, sobre el cual trata la contribución de Josep Maria Castellà, el debate actual constitucional y politológico se concentra en la relación entre la participación democrática y sus límites constitucionales, en el intento de encauzar a través de vías legales las demandas de mayor autonomía procedentes de una parte de la ciudadanía.

A partir de la cuestión del referéndum es posible acentuar las discrepancias entre ambos ordenamientos. Mientras en la Constitución española, tal y como señala Esther Martín, se aprecia una reticencia hacia el instrumento referendario, que queda vinculado a la autorización estatal, en Italia no solo se prevén diversos tipos de referéndum a nivel nacional (referéndum abrogativo de las leyes *ex* art. 75, referéndum en el procedimiento de revisión constitucional *ex* art. 138, referéndum relativo a la fusión de las regiones, a la creación de nuevas regiones, o al cambio de provincias y municipios de una región a otra, *ex* art. 132), sino que en el nivel local el artículo 123 reenvía a los estatutos regionales la competencia para disciplinar la institución referendaria. Por tanto, los estatutos han gozado de una amplia autonomía en la configuración de los referéndums, que podrían adoptar caracteres diversos de aquellos previstos en el nivel estatal. Pero, como destaca Bruno De Maria, los estatutos han adoptado habitualmente un modelo de referéndum que sigue el esquema del artículo 75 CI, o sea el referéndum abrogativo. Es decir, que los estatutos no han sacado provecho del margen de actuación que les ha sido atribuido para instituir referéndums que no pueden ejercerse en el ámbito estatal, como los consultivos. Por tanto, mientras que en España se ha desarrollado un amplio debate sobre la posibilidad misma de una pronunciación popular en el ámbito local, en

Italia el referéndum, previsto potencialmente en sus diversas formas, no ha sido objeto de particular atención ni utilizado por las regiones.

La heterogeneidad entre el regionalismo italiano y el español se manifiesta también en el sistema de partidos, en particular en la articulación de la representación y canalización de los intereses territoriales en las instituciones representativas centrales. En España existen partidos políticos de ámbito no estatal, una circunstancia que, como analiza Gennaro Ferraiuolo, no se da en Italia, en donde la Liga Norte no tiene una clara matriz territorial, no solo porque no se da un presupuesto histórico y cultural sólido (no hay, por ejemplo, una lengua reconocida), sino también desde el punto de vista electoral, pues presenta sus listas electorales en casi todo el territorio nacional. Además, en los últimos años la Liga Norte ha participado en el gobierno del país, pero lo ha hecho sin ejercer una política de oposición respecto a las tendencias centralizadoras. En el artículo de Mireia Grau se discute, a propósito del ordenamiento español, la capacidad de los partidos territoriales de funcionar como contrapeso a las instituciones estatales.

Una de las reivindicaciones comunes a España e Italia en el desarrollo del sistema territorial ha sido la exigencia de mayor autonomía financiera. Sin embargo, como destaca Mercè Corretja, la demanda de un nuevo pacto fiscal y su rechazo es uno de los factores que han coadyuvado al incremento del independentismo, pero no es el único ni el más importante. En Italia, en cambio, la Liga Norte ha llevado a cabo una defensa simbólica del federalismo fiscal, interpretando la territorialización de los impuestos y la reducción de la contribución de las regiones del norte como el núcleo de la transformación en las relaciones entre el centro y las autonomías territoriales. Como dice Francesco Palermo, «una peculiaridad italiana es que el federalismo ha tenido un planteamiento sobre todo económico […] Se diría que en Italia se da el primer experimento de federalización como instrumento para mejorar la eficiencia de la máquina administrativa, política e institucional, y para sanear las cuentas. En todos los otros casos, estas han sido las consecuencias (realizadas o no) del federalismo, no su causa» (F. Palermo, «Fiscalità locale: i nodi irrisolti», en *Consumatori, Diritti e Mercato*, 2011, p. 32).

El actual contexto europeo se halla marcado por una crisis cuyos contornos abarcan las instituciones políticas, el concepto mismo de ciudadanía y el proyecto de igualdad y justicia de la segunda mitad del siglo xx. No es exagerado hablar de un desprestigio generalizado de la política, más aún

de lo que algunos han dado en llamar posdemocracia, caracterizada por la pérdida de autonomía de la política frente a los dictados de un mercado impersonal e invasivo (Josep Ramoneda, *La izquierda necesaria. Contra el autoritarismo posdemocrático*, Barcelona, RBA, 2012). En este contexto, el debate catalán sobre el derecho a decidir puede ser interpretado como expresión de vitalidad democrática, como reivindicación de la política en el sentido más noble del término. Un debate, sin embargo, al que no le deben faltar análisis desapasionados y rigurosos, y en el que, por tanto, la ciencia jurídica tiene mucho que decir. Confiamos que las siguientes páginas, signo de colaboración entre contextos y tradiciones diversas, contribuyan a desbrozar las malezas de una discusión pública que no puede prescindir del saber de los expertos.

Laura Cappuccio

DERECHO A DECIDIR, REPRESENTACIÓN POLÍTICA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UN ENFOQUE CONSTITUCIONAL

Michele Della Morte

Profesor asociado de Derecho Constitucional, Università degli Studi del Molise

SUMARIO: 1. Premisa. 2. Cuestión catalana y representación política. 3. Secesión y orden constitucional: la perspectiva italiana. 4. Conclusiones. Bibliografía.

1 · Premisa

El «dret a decidir» constituye un «nudo» clásico de la teoría constitucional. Detrás de esta idea evocadora se encuentra, no tan encubierta, la necesidad de construir formas de ejercicio de la democracia que se adapten más a los tiempos en los que vivimos, en el supuesto de una *affaiblessement* de las lecturas tradicionales de la relación entre soberanía y representación en los Estados compuestos.

¿Esta consideración preliminar puede ser útil para profundizar el debate en Cataluña (y en España) y, yo añadiría, en Italia, Europa o tal vez en el mundo, sobre el fundamento y los límites derivados del derecho a decidir? En mi opinión la respuesta a esta pregunta puede ser positiva.

En aras de la objetividad, sin embargo, voy a utilizar una perspectiva múltiple, que espero pueda ser adecuada para dar cuentas de los numerosos matices que afectan el tema en términos constitucionales.

La premisa es la siguiente: no es posible, en mi opinión, disociar entre sí las nociones inherentes a la titularidad, a las condiciones (legales y legítimas), y a los límites del derecho a decidir. La intencionalidad implícita en esta locución implica, de hecho, que este derecho sea, en otras palabras, siempre derecho de alguien a decidir sobre algo, en el marco de los límites propios del sistema de la democracia constitucional.[1]

---

1 V. sobre esta noción G. Ferrara, *Sulla democrazia costituzionale*, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (cur.), *Il diritto costituzionale come regola e come limite al potere.*

2 · Cuestión catalana y representación política

En este sentido, tengo la intención de evaluar algunos perfiles de la «cuestión catalana» en vista de la crisis de representación política que, según muchos, ve en el momento participativo uno de los posibles remedios (si no el principal).

La necesidad de integrar el sistema representativo a través de una variedad de medios para la directa participación popular en la vida política se ha transformado de hecho, a lo largo de los años, en una petición urgente, cuyo fondo es, por decirlo así, una visión *heurística* del principio de participación, considerado como una especie de panacea para los males que aquejan a las sociedades políticas de hoy.[2]

Sin embargo, la representación política que, de alguna manera, supone y, en algunos aspectos, se opone a la participación, sigue actuando como un instrumento de soberanía, como una condición ineludible del Estado moderno, como el factor, en definitiva, que permite, como afirmaba Bockenförde, la «organización democrática de la autoridad».[3]

Me parece, sin embargo, que en la evaluación de las implicaciones del principio de participación constitucional el método analítico sea preferible, en comparación con el descriptivo. En este sentido, tal actividad puede ser analizada *en función* directa con un propósito (como, por ejemplo, para influir en las decisiones de detentadores del poder político que afectan a la comunidad) y, al mismo tiempo, *como una* actividad que, como podría decirse, se justifica a sí misma, lo que refleja la necesidad social de ser y sentirse parte del sistema en el que vivimos y trabajamos.

La Constitución italiana, de hecho, prevé la participación en sentido amplio como un requisito de legitimidad del sistema, es decir, directamente relacionado con la misma evolución de la democracia constitucional.

El *proprium* de la configuración constitucional está, sin embargo, conectado a una idea simple, perfectamente resumida por varios autores en la Asamblea Constituyente. Como señaló Costantino Mortati, por ejemplo,

---

Scritti in onore di Lorenza Carlassare, V, Jovene, Nápoles, 2009, p. 1899.

2 Véase, a este respecto, M. L. Salvadori, *Democrazie senza democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 8.

3 Véase W. E. Bockenförde, «Democrazia e rappresentanza», en *Quaderni Costituzionali*, 1985, 242; v. también B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, Il Mulino, Bolonia, 2010.

la razón de prever en la Constitución determinados instrumentos de participación se explica teniendo en cuenta que a veces, en ciertos contextos, se hace necesario limitar la voluntad de la mayoría.

La expresión de Mortati hace hincapié en dos ejes fundamentales: el primero se basa en la utilización de la palabra *límite*; el segundo, por el contrario, está conectado con el reconocimiento de la arbitrariedad: condición intolerable siempre, incluso en una verdadera democracia constitucional, cuando la aplicación depende de la regla de la mayoría.

En relación con el primero de los elementos reportados, la configuración de la participación como forma de integración de la representación, es decir, como fenómeno que permite una representación adecuada, de contenido, «vivo», usando una fórmula de Antonio Gramsci, se presenta como irremediablemente ligada a la necesidad: a) de garantizar que el pueblo, titular de la soberanía, pueda ser considerado como sujeto limitado y, al mismo tiempo, limitante; b) de aclarar que el concepto de límite, que funda el constitucionalismo moderno, tiene que ver con el entero *corpus* de los órganos constitucionales, diputados a actuar de acuerdo con las formas establecidas por la Constitución.[4]

La participación, según Mortati, puede servir para evitar una utilización oligárquica de la representación. Su aptitud depende del hecho que, como explicó Martines, mientras que la representación es una capacidad social y normativa, no existe una norma que pueda asignar o garantizar mejor la representatividad.[5]

De acuerdo con esta lectura, que, después de algún tiempo, conserva su vigencia, la crisis que afecta la sociedad democrática se tiene que explicar en términos de representatividad y no, en general, de representación: dependiendo, ambos términos, de la posición jurídica y cultural del representante y del representado.[6]

Representación y representatividad –dice Martines– no son términos equivalentes. Si la primera (la representación) «se refiere a la noción de autoridad (el representante del Estado, los órganos de representación), la otra (representatividad) se funda en el momento de la libertad y encuentra

---

4 Como observa M. Ciliberto, *La democrazia dispotica*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

5 Véase T. Martines , *Diritto costituzionale,* Giuffrè*,* Milano, 2011, p. 150.

6 En este sentido M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, en N. Zanon – F. Biondi (dir.) (y otros), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 109.

su base en el consentimiento, en la correspondencia, en la adhesión a la sensación [...] popular». En otras palabras, en la «consonancia que se establece entre gobernantes y gobernados cuando los primeros consiguen a traducir en fórmulas jurídicas los valores que se manifiestan tan preeminentes en la comunidad que los ha expresado».[7]

La aclaración hecha por la doctrina es de gran utilidad para la resolución de algunos problemas relacionados con la disfunción representativa. Según algunos, de hecho, la crisis actual se explica por el papel cada vez más significativo tomado por los partidos políticos, inducidos naturalmente a sustituir cada forma de representación política; para otros, en cambio, la debilidad estructural de las fuerzas políticas organizadas daría lugar a los elementos de crisis, haciéndolos incapaces de canalizar las presiones de los intereses organizados y privándolos de la fuerza suficiente para soportarlos.[8]

Si se puede estar de acuerdo con la declaración hecha por la distinguida doctrina invocada hasta el momento, hay que señalar que, en la época actual, la situación parece aún más problemática, ya que debe tomarse nota de la transformación radical de la estructura y de la misma organización del partido y, añadimos, del mismo valor de la Constitución.[9]

Esta es precisamente la clave necesaria para explicar la conexión entre representatividad y participación.

No existe –ni puede existir– representatividad sin participación; no existe –ni puede existir– participación sin representatividad. El problema, si acaso, concierne a la naturaleza individual o colectiva de la participación y, como conocían perfectamente los comentadores alemanes del proyecto revolucionario francés, a la naturaleza más o menos democrática de la representatividad[10] –problema muy concreto, pues la representatividad que pierde su reconocimiento social se convierte en un principio carente de sentido.

---

7 T. Martines, *op. cit.*, p.150.

8 E. Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bolonia, 1978, p. 96.

9 Véase, por ejemplo, G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari, 2013.

10 Véase H. Hofmann, *Rappresentanza-rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'ottocento*, Giuffrè, Milán, 2007, p. 498; B. De Giovanni, *Alle origini della democrazia di massa. I filosofi e i giuristi*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2013.

3 · Secesión y orden constitucional: la perspectiva italiana

Solo teniendo en cuenta la relación entre representatividad y participación se puede comprender el significado de la expresión «dret a decidir». Antes de abordar de forma específica la cuestión parece realmente útil subrayar que la inseparable conexión entre el constitucionalismo y la democracia implica que la noción de pueblo (fuente de la participación y de la misma representatividad) exista por el derecho constitucional solo en los términos en que lo indica la Constitución.

La consecuencia de este enfoque es doble.

Por un lado, el pueblo es un órgano constitucional «parificado» a las otras ramas del gobierno (órganos o sujetos); por el otro, y más importante desde el punto de vista estrictamente constitucional, el mismo pueblo no «puede ser configurado como fuente de poder ilimitado […], en el sentido que tenía esta expresión en la teoría política del derecho público (por lo menos hasta mediados del siglo XX)».[11]

La aclaración hecha por la doctrina ayuda a resolver dudas sobre la relación entre el poder popular y la calidad de la democracia.

De esta afirmación se deduce que propiamente la democracia directa no constituye marco plausible de la configuración constitucional del pueblo, la cual, por el contrario, parece presuponer la representación y los límites que esta noción implica.

Como ya he dicho, el pueblo, desde el punto de vista constitucional, es poder constituido que puede hacer oír su voz a través de los instrumentos proporcionados a tal efecto por el ordenamiento. Es decir, el ordenamiento representativo contiene en sí mismo la posibilidad, y los mismos medios, para permitir que cualquier persona que se sienta menos representada pueda efectivamente actuar para mejorar su condición de representatividad.

Si lo que se ha dicho ayuda a justificar el derecho a decidir en los términos constitucionales, su configuración constitucional implica que sea investigado de acuerdo con diferentes variables, la principal de las cuales se refiere al objeto.

---

11 Véase G. Silvestri, «Popolo, populismo e sovranità. Riflessioni su alcuni aspetti dei rapporti tra costituzionalismo e democrazia», en G. Brunelli, A. Pugiotto y P. Veronesi (cur.), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Jovene, Nápoles, 2009, p. 1994.

La relación entre los instrumentos y los objetivos implica, de hecho, que no todo pueda ser objeto de decisión a través del mismo instrumento. Esta es la razón por la que, en la perspectiva italiana, distintas razones (políticas, doctrinales, jurisprudenciales) se opongan, por ejemplo, a la configuración de la secesión de una parte del territorio como objeto de una hipotética decisión popular.

Luego, sin embargo, voy a exponer los motivos en contra de la afirmación anterior, teniendo en cuenta, aunque sea brevemente, los argumentos que en los últimos años han utilizado políticos, exponentes autorizados de la doctrina constitucional y la misma jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

A) De acuerdo con el primer punto de vista de una gran mayoría de constitucionalistas, en el ordenamiento italiano no son pocas las dudas acerca de la posibilidad misma de combinar secesión y orden constitucional, y, en términos complementarios, de concebir el llamamiento a la población, aunque sea en las formas constitucionalmente establecidas, como medio de asegurar la armonía entre conceptos considerados antitéticos.

Esto es especialmente cierto en Italia, donde, de acuerdo con este enfoque, el principio de unidad e indivisibilidad de la República previsto en el art. 5 de la Constitución tiene, según muchos, el carácter de límite absoluto a la revisión de la Constitución.

En efecto, parte de la doctrina ha motivado de manera distinta el mencionado límite, considerando que el problema de concebir la secesión en el ámbito del Estado constitucional es que, considerando cuanto expone el art. 67 de la Constitución italiana, no existe una mayoría parlamentaria que podría legítimamente «poner en peligro la fuente de legitimación de su poder»: la nación.[12]

Sin embargo, de acuerdo con otros autores, la interpretación de la palabra unidad no podría entonces ser tan elástica como para oscurecer el sentido de su conexión íntima con el carácter indivisible de la Republica. Esto se debe a que la palabra «indivisible» faltaría, en caso contrario, de cualquier valor jurídico.[13].

---

12 Cfr. C. Esposito, «Autonomie locali e decentramento nell'art. 5 della Costituzione italiana», en Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 72; C. De Fiores, «Secessione e forma di Stato», en C. De Fiores, D. Petrosino, *Secessione*, Roma, 1996, p. 102; A. Pace, *Potere costituente, rigidità costituzionale, auto vincoli legislativi*, Padua, 1997, p. 134.

13 Véase L. Paladin, «Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana», in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Cedam, Padua, 1995, p. 382 ss.

En otros términos, siendo la indivisibilidad límite absoluto, un referéndum establecido a nivel regional jamás podría tener como objeto la secesión de la misma región, valiendo el dicho límite como parámetro de segura (diría yo) inadmisibilidad de la consulta.[14]

Por tanto, como afirma el Tribunal Constitucional en la Sentencia 256/89, según la cual «el referéndum consultivo regional está sometido necesariamente a límites para evitar el riesgo de afectar negativamente al orden político o constitucional del Estado», parece cierto que si el tema de un posible referéndum regional fuera la afirmación de un deseo de independencia o la propia secesión, la consulta estatutaria solo podría declarar la inadmisibilidad del mismo referéndum.

Hay que añadir que a esta conclusión puede llegarse de otra manera, es decir, a través de la conexión entre el ineludible deber de lealtad a la República y el mismo art. 126 de la Constitución, que trata de la posible disolución por parte del presidente de la República de los consejos regionales en el caso de cometer actos contrarios a la Constitución y promulgar leyes que puedan poner en peligro la seguridad nacional.[15]

Al reiterar la naturaleza jurídica (y no solo moral) de este deber inderogable, la doctrina ha dejado claro que el principio de fidelidad expresa un valor (productivo de una regla) que está en la base del ordenamiento mismo.[16]

Se trata, pues, de un principio/regla que introduce una modalidad de comportamiento específica impuesta directamente por la disposición constitucional.

Por esto, se puede decir que «su incumplimiento se traduce en un comportamiento que puede asumir las características de verdadero "ilícito", así que los organismos de garantía están habilitados para prevenir conductas orientadas a evitar las consecuencias de la aplicación de la norma».[17]

---

14 Véase R. Romboli, «La natura e il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli Statuti e della giurisprudenza costituzionale», en P. Caretti, E. Rossi, *Osservatorio sulle Fonti 2009. L'attuazione degli Statuti regionali*, Turín, Giappichelli, 2010.

15 Véase C. De Fiores, *Limiti giuridici della secessione,* Florencia, 1999, p. 36.

16 Véase B. De Maria, *Etica repubblicana e Costituzione dei doveri*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2013, p. 57; A. Morelli, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milán, 2013.

17 Véase B. De Maria, *Etica repubblicana…*, *cit.*, p. 58.

En este sentido, es posible también pensar en la relación entre el artículo 54 de la Constitución, en la medida en que expresa la necesidad de ser fieles a la República, y el primer párrafo del artículo 126 de la misma carta constitucional, que, como ya se ha señalado, encarga al presidente de la República disolver el consejo regional y retirar al presidente de la junta regional que hayan cometido actos contrarios a la Constitución o graves violaciones de la ley.

La disolución del consejo regional constituye entonces, como indica la doctrina, uno de los instrumentos a disposición del Estado para proteger el principio unitario, lo que le permite «asegurar la satisfacción de intereses que trascienden la esfera de la región, con el fin de involucrar a toda la comunidad nacional».[18]

Una confirmación indirecta de esta lectura deriva de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En la Sentencia n. 219 de 2013, el juez de las leyes, al localizar el artículo 126 de la Constitución como un elemento característico de la forma de Estado regional, confirma que su tarea constitucional es la de preservar la autonomía constitucional de las regiones y el principio de unidad e indivisibilidad de la República.

La decisión adoptada por el Tribunal representa, como señala la doctrina, una aplicación concreta del deber contemplado por el art. 54 de la Constitución, cuyo incumplimiento implica, como sanción, la remoción de los órganos incumplidores.[19]

El Tribunal Constitucional afirma, de hecho, que la autonomía constitucional y política de la cual disfrutan las autoridades locales no permite en modo alguno que las regiones puedan desviarse del camino común definido por la Constitución, existiendo valores y principios compartidos insensibles a la dimensión territorial, entre los cuales figura, de hecho, el cumplimiento de todos los deberes obligatorios de solidaridad previstos en el artículo 2 de la Constitución.

---

18 Véase A. D'Atena, *Diritto regionale*, Giappichelli, Turín, 2010, p. 328.; C. Petrillo, *Aspetti problematici della «nuova» disciplina dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale*, en www.giurcost.org, Studi; P. Costanzo, «Art. 126», en *Commentario alla Costituzione* a cura de G. Branca y A. Pizzorusso, II, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, Zanichelli, Bolonia-Roma, 1990, p. 392; C. De Fiores, «Art. 126 Cost.», en R. Bifulco, A. Celotto y M. Olivetti (cur.) *Commentario alla Costituzione*, Utet, Turín, 2006, p. 2494.

19 Véase B. De Maria, *Garanzia…*, *cit.*, p. 87.

B) A pesar de la perspectiva defendida, como se ha dicho, por la gran mayoría de la doctrina, en los últimos años se han registrado varios intentos de «escapar hacia delante» o, si se quiere decir de otro modo, diferentes lecturas sobre esta materia.

En el plano político, por ejemplo, se registran varios intentos de miembros de la Liga Norte que, con el fin de legitimar la independencia de la llamada Padania, desde 1996 han identificado el referéndum como el instrumento idóneo para votar sobre la separación legal.

Sin duda ha afectado la sensibilidad de políticos de otras regiones (el Véneto, por ejemplo), que, incluso muy recientemente, han expresado en más de una ocasión la solicitud de dictar normas que regulen el camino a la independencia.[20]

En el caso descrito se produce, sin embargo, la conciencia de la importancia política extrema de cualquier consulta, que, si hubiera tenido éxito, no habría podido tolerar ninguna conducta evasiva por parte de los órganos del Estado central. La razón es clara. Sin entrar en la cuestión del valor jurídico de los referéndums consultivos, no hay duda de que este enfoque refleja la idea –con autoridad expuesta por Costantino Mortati– según la cual la posición del pueblo, como órgano constitucional en el sistema democrático, no puede «de ninguna manera (sobre todo en estos casos) conciliarse con el ejercicio de una función subordinada como la de emitir dictámenes».[21]

Si esto es cierto, sin embargo, no es menos cierto lo contrario, es decir, que el valor político indudable del referéndum consultivo no lo convierte automáticamente en valor jurídico. Esto depende, de acuerdo con otra parte de la doctrina, de dos factores diferentes:

a) El primero se refiere al hecho de que, si asumimos la conciencia de las personas para tomar decisiones, incluso sobre cuestiones delicadas y técnicamente complejas, no se puede no considerar el mismo factor (la conciencia) como condicionamiento de toda la fase participativa, «por lo que sería arbitrario *(y abusivo)* conferir carácter obligatorio a una

20 La Resolución n. 44 del Consejo Regional de Veneto de 28 de noviembre del 2012 establece, en este sentido, un precedente de importancia absoluta.

21 Véase C. Mortati, «Il referendum abrogativo in Italia: le norme, le sentenze, le proposte di modifica», en *Quaderno di Documentazione* n. 3, a cura del Servizio Studi della Camera dei Deputati, Roma, 1981, expresamente citado por C. De Fiores, *Limiti giuridici..., cit.*

consulta que los mismos votantes no reconocieron desde el principio con potencial similar»;

b) ya que, como se desprende de la misma jurisprudencia constitucional, es fácil reconocer al referéndum consultivo un más amplio *carácter plebiscitario* en comparación con el mismo referéndum abrogativo, que, a diferencia del primero, tiene como objeto un acto normativo ya discutido y adoptado por parte de las cámaras.[22]

C) No faltan, todavía, posiciones contrarias. En este sentido, los enfoques sobre el tema de la base jurídica de un posible derecho a la secesión han sido muy diferentes.

Desde una perspectiva politológica, unos autores han destacado que el referéndum sobre las cuestiones de soberanía –que se caracterizan por el hecho de que «a los ciudadanos se les pide votar para determinar el tamaño de la *polis y* la naturaleza de la soberanía»– constituyen una componente original del fenómeno referéndum vinculado a la noción de soberanía popular y a los procesos de construcción y consolidación de los Estados nacionales.

El objetivo de estas consultas, que –se reafirma– «han marcado varias veces momentos de la política europea desde la década de la Revolución Francesa», es «legitimar decisiones políticas que tengan como objeto el tema de la autodeterminación y de la secesión».[23]

Por otra parte, desde una perspectiva directamente constitucionalista, se encuentran posiciones según las cuales el problema no estaría referido a la posibilidad de concebir la *secesión* de una parte del territorio nacional, sino a la problemática del trámite para llevarla a cabo, o sea de la identificación de la fuente adecuada para permitir el evento: constitucional u ordinaria.

La posición expresada por Modugno, en este sentido, ofrece elementos de análisis no despreciables. De acuerdo con esta eminente doctrina, la indivisibilidad y la unidad no estarían íntimamente relacionadas. El principio de la unidad de la República no parece susceptible de sufrir lesiones por el

---

22 Véase M. Luciani, *La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo*, en G. Branca, A. Pizzorusso (dir.), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bolonia-Roma, 2005, p. 183.

23 Véase P. V. Uleri, *Referendum e democrazia*, Il Mulino, Bolonia, 2003, p. 268.

mero hecho de que la propia Constitución (o –en este caso– una ley constitucional) establezca un procedimiento adecuado para llegar a la secesión.

En la lectura que propone Modugno, por lo tanto, el principio de unidad parece trascender el tamaño y el futuro de las partes integrantes de la República, con la consecuencia que un Estado es uno (y sigue siendo uno, y incluso unitario) sea cual que sea su dimensión territorial.[24]

En relación con esta posición, se podría argumentar, siguiendo el enfoque de Paladin, que sería la propia noción de unidad lo que sería, por así decirlo, interpretable, pudiendo ser considerada como una base válida para la implementación de procesos (también intensos) de descentramiento político y administrativo, mientras que la indivisibilidad no toleraría excepciones, y estaría relacionada con la misma idea de República democrática. O, incluso, que si bien es cierto que el Estado sigue siendo «uno», incluso después de la secesión del territorio *de la otra* parte, está claro que nunca será *igual*, o sea que nunca será el mismo Estado.

De nada serviría opinar de esta manera, les dije, porque las razones dadas por el distinguido autor se fundan principalmente en el aprovechamiento de las disposiciones del art. 80 de la Constitución italiana, que se refiere expresamente a posibles variaciones en el territorio nacional a través de los tratados internacionales ratificados previa autorización por las cámaras.

Según Modugno, en otras palabras, «es evidente que una variación puede implicar la pérdida territorial o la disminución del territorio nacional, y que dicha pérdida o disminución puede estar dispuesta por una ley ordinaria que autorice su ratificación. A *fortiori,* bien podría esperarse que fuera dispuesta por una ley constitucional, sin que esto pueda contradecir la indivisibilidad reafirmada en principio». Por lo tanto, es evidente, en el razonamiento de Modugno, el criterio (que de verdad no es fácil de entender) de *indivisibilidad relativa:* este concepto no implicaría en absoluto la imposibilidad de la divisibilidad, sino más bien la necesidad de seguir «taxativamente las formas constitucionalmente establecidas para una eventual divisibilidad legítima».[25]

Considerada, por algunos, *heterogénea,* la ubicación de Modugno es cristalina.[26] No solo el autor considera, a diferencia, como hemos visto, de

---

24 Véase F. Modugno, «Unità-indivisibilità della Repubblica e principio di autodeterminazione dei popoli», en AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Giuffrè, Milano, 1999, p. 1013.

25 Véase F. Modugno, «Unità…», *cit.*, p. 1015.

26 C. De Fiores, *Limiti giuridici..., cit.*, 38.

otra parte de la doctrina, que es cuestionable la misma idea de los límites implícitos a la revisión de la Constitución, sino que, aunque se admita esta posibilidad, cree que no puede considerarse que la indivisibilidad forma parte de esos límites.

De acuerdo con esta interpretación, incluso si fuera verdad que «ninguna ley de estado puede permitir su disolución [...], no se podría negar que seguramente es posible prever la posibilidad de la secesión en una forma legal».[27]

A pesar que lleguen de una fuente tan distinguida, estas declaraciones no me parecen convincentes. No parece, de hecho, que el artículo 80 de la Constitución, al hablar de «variaciones del territorio», haga referencia, incluso en sentido amplio, a hipótesis de independencia, o incluso de secesión. Le falta, de hecho, una condición de aplicación necesaria: la relacionada con la duplicidad de sujetos (Estados) esenciales para la propia noción de tratado internacional.

Es decir, el artículo 80 de la Constitución se basa en la divisibilidad y no en la indivisibilidad: divisibilidad que –si se justifica en el plano internacional– implica la intervención del Parlamento, y que está referida a la manifestación de la soberanía del Estado en las relaciones internacionales, y no a su renuncia en clave interna.

Solo al parecer, es más matizada la posición expresada por esta doctrina en lo que afecta al principio de la autodeterminación, cuya introducción en la Constitución se considera «muy deseable, si no incluso adecuada».[28]

En relación con el derecho a la autodeterminación que se considera inherente a la cuestión de la secesión, Modugno considera anticuada y, en cualquier caso, asfixiante, la interpretación que mueve de la necesaria existencia de causas de justificación del derecho a la secesión. Brilla aquí el rechazo de la idea –incluso apoyada con autoridad– de la opresión, de la arbitrariedad, de la imposibilidad de participar democráticamente en la vida del Estado, de la situación de dependencia de un pueblo histórico y étnico determinado como justificación de la secesión.

En pocas palabras, el rechazo de la llamada *just-cause theory*, propuesta, por ejemplo, por autores como Allen Buchanan, que se funda en el principio por el cual la secesión sería justificada cuando el territorio haya sido injustamente privado a los habitantes, y el descarte de la posición

---

27 Véase F. Modugno, «Unità…», *cit.*, p. 1015, y A. Pace, *Potere costituente*..., *cit.*, p. 134.
28 Véase F. Modugno, «Unità…», *cit.*, p. 1029.

expresada por el mismo Habermas, según el cual si todos los ciudadanos pueden gozar de todos los derechos y no hay discriminación cultural «no hay ninguna razón normativamente convincente para separarse de la comunidad preexistente».[29]

En otros términos, la secesión sería legítima, para Modugno –que en este sentido parece seguir la línea posteriormente desarrollada por el Tribunal Constitucional canadiense en el caso del Quebec– si constituye la *extrema ratio* «para la protección de las posibilidades de participación democrática efectiva en la vida del Estado [...]». El juicio, todavía, no puede no estar en manos de las mismas minorías, «si no se quiere incurrir en una caída autoritaria o en la dictadura de la mayoría».[30]

Sin embargo, las referencias internacionales del derecho a la libre determinación no fijan, según otra doctrina, la aceptación pasiva de una connotación del principio de autodeterminación concebido como llave para afectar la integridad territorial y política de un Estado.

Su reconocimiento legal a nivel internacional no implica, en otras palabras, el apoyo incondicional por parte del Estado a las instancias secesionistas arraigadas en él, sino que debe ser interpretada como «obligación de establecer un régimen adecuado para proteger la singularidad de las diferentes comunidades en relación con la población. Entonces, cuando el Estado demuestra su intención de garantizar la identidad específica de estas comunidades, arreglando una organización capaz de reflejar aquellas identidades específicas, es previsto que pueda tomar acciones legales para defender su integridad nacional».[31]

No soy naturalmente capaz de saber si el régimen prefigurado por la Constitución española de 1978 se puede considerar apropiado para representar las necesidades de los ciudadanos y garantizar, al mismo tiempo, la igualdad cultural desde un punto de vista normativo.

Lo que sí puedo hacer, sin embargo, es recordarme a mí mismo lo que es conocido por todos, y eso es que el modelo territorial vigente en España está desde hace décadas en el centro del interés de la doctrina italiana, que en numerosas ocasiones ha destacado «la originalidad de un texto constitucional que opta por un sistema abierto [...] entregando a la fase de ejecución constitucional la concreta determinación de la organización

---

29 Véase J. Habermas, *L'inclusione dell'altro*, Feltrinelli, Bolonia, 2002, p. 155.
30 Véase F. Modugno, «Unità…», *cit*., p. 1029.
31 Véase C. De Fiores, *Limiti giuridici…, cit*., p. 39.

descentralizada y el reparto de responsabilidades entre los diferentes niveles institucionales».[32]

4 · Conclusiones

La breve descripción de las tendencias que se han estado debatiendo en Italia durante mucho tiempo quiere ser solo una modesta contribución a la comprensión del tema en el eje estrictamente constitucional. Es decir, la finalidad de estas clasificaciones no es la reducción del problema sino más bien mostrar la variedad y complejidad del reconocimiento constitucional del «dret a decidir».

Si se desea permanecer en la estrella de la tradición del constitucionalismo, es necesario remachar el valor axiológico y normativo de las disposiciones constitucionales y, por lo tanto, la idea según la cual es la política la que tiene que estar debidamente sujeta a la Constitución y no a la inversa.

También conviene tener en cuenta la idea, perfectamente resumida por Elster, que queda detrás de la misma teoría de la rigidez constitucional, por la cual la Constitución ha de entenderse como «el marco de la acción política, y no su instrumento».[33]

En este sentido, algunos pasajes del debate en curso en Cataluña sobre el fundamento y los límites del «dret a decidir» dejan abiertas, en mi opinión, unas cuantas dudas. La complejidad interpretativa surge principalmente de la dificultad de entender la razón política que queda detrás de las distintas opciones propuestas en los informes que tienden a justificar la existencia de un *dret a decidir* del pueblo catalán y a asumir la existencia de vías legales hacia la independencia. En este sentido, podríamos decir que el proceso en marcha en Cataluña muestra, a la par con lo que dije antes sobre el Estado de las autonomías, muchos aspectos originales.

Es un hecho bien conocido que para la teoría de la autodeterminación nacional, que se califica como una teoría de la acción colectiva, la capacidad de cambiar los límites territoriales del Estado depende del simple reconocimiento de la importancia jurídica del principio de la libre determinación,

---

32 Véase G. Rolla, «La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola», en *Le Istituzioni del federalismo*, 5, 2005, p. 795.

33 Véase J. Elster, *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli*, Il Mulino, Bolonia, 2004, p.145.

extendido a entidades no colonizadas, lo que implica que para el ejercicio del derecho a la secesión sea suficiente respetar algunas condiciones descriptivas: una cultura común, una historia común, una lengua común, el sentido de su propia diferencia respecto de los otros grupos o personas, la conexión a un lugar geográfico, y tal vez incluso una aspiración compartida a constituir una unidad política. Para otra teoría que anteriormente he mencionado, la *teoría de la libre elección* (*choice theory*), que, a su vez, parece estar caracterizada por una vocación más individual y si acaso liberal, el recurso a la secesión es legítimo cuando una mayoría territorialmente concentrada expresa el deseo de separarse a través de referéndum o plebiscito.[34] En este caso, de hecho, son las capacidades políticas, en lugar de las características culturales, las que pueden justificar el derecho de secesión de un grupo.[35]

De acuerdo con esta doctrina, el derecho a la libre determinación, que incluye la posibilidad de la secesión, se resuelve en el derecho de libre asociación política fundado en la misma autonomía individual. Lo que cuenta, en otros términos, es solo la «voluntad de los miembros de un grupo territorialmente concentrado de asociarse en una unidad política independiente por sí misma».[36]

Sin embargo, incluso si alguien se quiere adherir a la teoría anterior, me parece que concebir posibilidades tan diferentes entre ellas mismas en un solo camino –reforma constitucional, consultas populares no referendarias, elecciones de carácter plebiscitario– representa un intento de extender demasiado las disposiciones constitucionales en función de un resultado, operación que se convierte en la afirmación contraria a la anteriormente enunciada: con el peligro, en otras palabras, que la Constitución se pueda convertir en instrumento de la acción política, y no, como anteriormente se ha dicho, en su marco.

Hay que añadir que, por razones obvias, el uso explícito del término *plebiscito* suscita alguna perplejidad. Aunque se legitime el uso funcional del adjetivo, y aun considerando que hay innegables similitudes entre el referéndum y el plebiscito, es conveniente no olvidar que, al menos según la doctrina italiana, se puede hablar de plebiscito y no de referéndum

---

34 C. Margiotta, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Il Mulino, Bolonia, 2005, p. 248.

35 C. Margiotta, *L'ultimo diritto..., cit.*, p. 249.

36 C. Margiotta, *L'ultimo diritto..., cit.*, p. 249.

cuando «la pregunta planteada a los ciudadanos es menos importante que sus defensores».[37] Esto, por supuesto, no creo que sea el caso catalán, pero precisamente por esta razón me parecería preferible evitar el uso de fórmulas que se caracterizan por «profundidades abismales» de las que es difícil ver el fondo.[38]

Cierro estas reflexiones recordando lo que, en este sentido, defiende la doctrina más destacada. Según Dahl, de hecho, en casos como el que tratamos «las soluciones posibles están fuertemente influenciadas por las creencias, las tradiciones, los mitos, las experiencias históricas particulares, y, en resumen, por la compleja trama de la realidad concreta». En tales casos, de hecho, a menudo el uso de valores abstractos se utiliza «solo como una conveniente racionalización para justificar el resultado final».[39] En este sentido, la posibilidad de que cada pueblo se pueda definir a sí mismo y la idea de concebir la autonomía política como un derecho absoluto a Dahl le parecen *no soluciones*.

Por un lado, en efecto, «el aforismo de que cada nación se defina puede resumir brevemente la experiencia histórica, pero no ofrece ninguna base para juzgar si una reclamación es mejor que otra o si el resultado histórico debe conservarse. Para apreciar el aforismo enunciado tendríamos que poner cada reclamación al mismo nivel. Pero de esta manera la única forma de llegar a soluciones sería recurrir a las armas de la propaganda y de la coerción. En este sentido, el aforismo no funciona como solución, simplemente declara que no hay soluciones».[40]

En segundo lugar, concebir la autonomía política como un derecho absoluto «haría imposible, o por lo menos ilegal, la existencia de cualquier organización coercitiva, ya que frente a una coacción sobre cualquier asunto cualquier grupo podrá pedir y, a través de la secesión, lograr la autonomía requerida».[41] Precisamente este punto, por otra parte, parece ser el elemento de mayor fragilidad de la teoría de la elección libre.

De hecho, algunos de sus autores más importantes desde la perspectiva liberal se apresuran a precisar que una de las condiciones indispensables

---

37 M. Luciani, *La formazione…, cit.,* p. 138.

38 M. Luciani, *La formazione…, cit.,* p. 138; sobre la distinción entre referéndum y plebiscito v., clásicamente, J. M. Denquin, *Referendum et plebiscite. Essai de theorie general*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1976.

39 R. A. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma, 2005, p. 296.

40 R. A. Dahl, *La democrazia…, cit*., p. 297.

41 R. A. Dahl, *La democrazia…, cit.,* p. 297.

para el ejercicio del derecho a la secesión es que el grupo que desee ejercitar el derecho sea «lo suficientemente grande como para asumir [posteriormente] la responsabilidad de un Estado independiente».[42]

Esto, todavía, implicaría una distinción arbitraria entre los que son y los que no son miembros, y, sobre todo, una herida (*vulnus*) *en* la idea del ejercicio del poder, ya que, como Dahl explica perfectamente, «ninguna organización podría ejercer adecuadamente el poder para evitar daños respecto de aquellos que no son miembros».[43] El hecho que este daño se produzca o no se determina, en definitiva, «únicamente por la acción de los miembros del grupo independiente».[44]

La cuestión, entonces, es tan compleja que me induce a rechazar conclusiones predeterminadas. Tal vez por este motivo considero muy acertado, y útil para entender lo que he dicho hasta ahora, lo declarado por el Tribunal Constitucional de Canadá en el caso del Quebec, cuando se formuló la invitación general a «buscar con diligencia una solución política a la crisis».[45] Se trata de una afirmación muy pertinente, sobre todo porque enseña de manera clara que la política (y solo la política) constituye la esfera, el paradigma, de la decisión y, al mismo tiempo, que cada decisión tiene un imprescindible significado político.

Bibliografía

Libros

AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*. Padua: Cedam, 1995.

AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II. Milán: Giuffrè, 1999.

Azzariti, G., *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?* Roma-Bari: Laterza, 2013.

Bifulco, R.; Celotto, A.; Olivetti, M. (dir.), *Commentario alla Costituzione*. Turín: Utet, 2006.

42 H. Beran, «A liberal theory of secession», en *Political Studies*, 32, 1984, p. 30, citado por C. Margiotta, *L'ultimo diritto*…, cit., p. 230.

43 R. A. Dahl, *La democrazia*…, *cit*., p. 298.

44 R. A. Dahl, *La democrazia..., cit.,* p. 298.

45 Véase C. Margiotta, *L'ultimo diritto..., cit*., p. 247.

Brunelli. G.; Pugiotto, A.; Veronesi, P. (dir.), *Il diritto costituzionale come regola e come limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, V. Nápoles: Jovene, 2009.

Cheli, E., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*. Bolonia: Il Mulino, 1978.

Ciliberto, M., *La democrazia dispotica*. Roma-Bari: Laterza, 2011.

Dahl, R. A., *La democrazia e i suoi critici*. Roma: Editori Riuniti, 2005.

D'Atena, A., *Diritto regionale*. Turín: Giappichelli, 2010.

De Fiores, C.; Petrosino, D., *Secessione*. Roma: Ediesse, 1996.

De Fiores, C., *Limiti giuridici della secessione*. Florencia, 1999.

De Giovanni, B., *Alle origini della democrazia di massa. I filosofi e i giuristi*. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2013.

De Maria, B., *Etica repubblicana e Costituzione dei doveri*. Nápoles: Editoriale Scientifica, 2013.

Denquin, J. M., *Referendum et plebiscite. Essai de theorie general*. París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1976.

Elster, J., *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli*. Bolonia: Il Mulino, 2004.

Esposito, C., *La Costituzione italiana. Saggi*. Padua: Cedam, 1954.

Habermas, J., *L'inclusione dell'altro*. Bolonia: Feltrinelli, 2002.

Hofmann, H., *Rappresentanza-rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'ottocento*. Milán: Giuffrè, 2007.

Luciani, M., «La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo», en G. Branca, A. Pizzorusso (dir.), *Commentario alla Costituzione*. Bolonia-Roma: Zanichelli, 2005.

Manin, B., *Principi del governo rappresentativo*. Bolonia: Il Mulino, 2010.

Margiotta, C., *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*. Bolonia: Il Mulino, 2005.

Martines, T., *Diritto costituzionale*. Milán: Giuffrè, 2011.

Morelli, A., *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*. Milán: Giuffrè, 2013.

Mortati, C., «Il referendum abrogativo in Italia: le norme, le sentenze, le proposte di modifica», *Quaderno di Documentazione*, n. 3, a cura del Servizio Studi della Camera dei Deputati, Roma, 1981.

Pace, A., *Potere costituente, rigidità costituzionale, auto vincoli legislativi*. Padua: Cedam, 1997.

Salvadori, M. L., *Democrazie senza democrazia*. Roma-Bari: Laterza, 2009.

Uleri, P. V., *Referendum e democrazia*. Bolonia: Il Mulino, 2003.

Zanon, N.; Biondi, F. (dir.), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*. Milán: Giuffrè, 2001.

Artículos

Beran, H., «A liberal theory of secession», en *Political Studies*, n. 32, 1984, p. 30.

Bockenförde, W. E., «Democrazia e rappresentanza», en *Quaderni Costituzionali*, 1985, p. 242.

Rolla, G., «La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola», en *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2005, p. 795.

Legislación y jurisprudencia

Tribunal Constitucional

Sent. n. 256 de 1989
Sent. n. 219 de 2013

Publicaciones electrónicas

Petrillo, C., *Aspetti problematici della «nuova» disciplina dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale*, en www.giurcost.org, Studi.

DERECHO A DECIDIR, SECESIÓN Y FORMAS DE DEMOCRACIA. UN DIÁLOGO CONSTITUCIONAL ENTRE ITALIA Y ESPAÑA

Josep Mª Castellà

Profesor titular de Derecho Constitucional, acreditado catedrático, Universidad de Barcelona

1. En nuestros días, afrontar cualquier tema relevante para el derecho constitucional sin tener en cuenta la perspectiva comparada supone dejar de considerar una dimensión crucial de su estudio. De entrada, el derecho comparado nos ayuda a situar en el contexto espacial una concreta experiencia constitucional. Al hacerlo se perciben los puntos en común y las diferencias con otras y con los modelos o tipos abstractos correspondientes. Difícilmente se puede encontrar una experiencia tan original que no quepa compararla con ninguna otra, aunque a veces nos lo pueda parecer, ya sea por la forma de regularla, o por la de interpretarla sus tribunales, o por cómo sucede y evoluciona en la práctica. En cualquier caso, el análisis comparado nos hace salir de la vivencia y del estudio ensimismado de una concreta realidad constitucional para ponerla en relación con la forma en que otros pueblos han experimentado o experimentan situaciones similares, nos permite evaluarla a la luz de las mismas, y nos ofrece pautas acerca de cómo abordarlas y de cómo evitar incurrir en situaciones que se han demostrado problemáticas (L. Pegoraro, 2014). Por ello se ha hablado del derecho comparado como el quinto método de interpretación (Häberle) e incluso ha llegado a incorporarse en alguna constitución («When interpreting the Bill of Rights, a court, tribunal or forum […] c) may consider foreign law», art. 39, C. Sudáfrica, 1996).

* Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO). El presente trabajo se inserta en el marco del proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad DER2012-37567 sobre «Democracia multinivel: la participación de los ciudadanos y de los entes territoriales en los procesos de decisión pública».

Los límites del derecho constitucional comparado también son conocidos. No hay realidad que ya haya sucedido o esté sucediendo que sea igual a otra, de ahí que no quepa banalizar la comparación buscando similitudes superficiales. Las singularidades de cada experiencia son debidas a la forma que cada ordenamiento tiene de regular cada institución, y también de la forma de estado y de gobierno donde se inserta. Por ello comparar presupone la existencia de diferencias entre las respectivas experiencias. Para que la comparación de una institución concreta tenga sentido, debe hacerse teniendo en cuenta el contexto constitucional (además del histórico, cultural y político), esto es, situarla en el marco de las grandes decisiones y de los principios constitucionales que definen la concreta forma de Estado y de gobierno por la que optó el constituyente. En todo caso, estamos ante una «ciencia crítica» (A. Somma, 2014) cuya función primaria es jurídica: crear modelos con una finalidad prescriptiva, no solo descriptiva.

2. La doctrina constitucional española debe mucho a la doctrina comparatista italiana, que goza de una tradición notable (Pizzorusso, de Vergottini, Biscaretti di Ruffia, Lombardi, Pegoraro, Carrozza…). El desarrollo que el derecho constitucional comparado ha adquirido en Italia no es para nada comparable con el que ha tenido en España, ni en la investigación (siguiendo la metodología propia del derecho comparado, y que no supone la mera exposición del sistema extranjero considerado y yuxtaponerlo al propio), ni en la enseñanza (la presencia del derecho constitucional comparado en los planes de estudio queda relegada en el mejor de los casos a una asignatura optativa). Las relaciones académicas entre profesores de uno y otro Estado, y muy particularmente las que protagonizan académicos de las universidades catalanas, son intensas, sin parangón respecto a la comunidad académica de ningún otro país. Dan testimonio de ello las estancias de investigación en universidades del otro país de tantos universitarios, así como los múltiples proyectos, congresos y publicaciones italo-españolas que congregan a colegas de uno y otro país para afrontar algún tema de interés mutuo. El seminario campano-catalán celebrado en el IEA y la presente publicación son buenas pruebas de ello.

Entre las primeras lecciones aprendidas de los grandes constitucionalistas italianos está la autonomía del derecho constitucional respecto a la política. Una de las consecuencias principales de atribuir carácter normativo a la Constitución es que la misma trasciende el pacto político que la originó, y, sin olvidarse de lo que entraña dicho pacto, se autonomiza

del mismo. Este es el significado del paso del constitucionalismo político –simbolizado en el Estatuto albertino– al constitucionalismo normativo posterior a la Segunda Guerra Mundial. De esta depuración metodológica y teórica emanan implicaciones respecto al valor normativo supremo de la Constitución, respecto a la función ineludible de la jurisdicción constitucional en el sistema constitucional y también respecto a la relación entre legalidad y libertad («senza legalità libertà non può esserci […] perché solo la legalità assicura, nel modo meno imperfecto possibile, quella certezza del diritto senza la quale praticamente non può sussistere libertà politica», Piero Calamandrei, 1944).

La puesta en relación de los ordenamientos constitucionales italiano y español goza de una tradición ya consolidada y que, sin remontarnos a momentos previos (el profesor y constituyente democratacristiano Gaspare Ambrosini se inspiró en el Estado integral de la Segunda República para crear el Estado regional en la Constituyente de 1947), es continua desde los mismos orígenes del vigente régimen democrático español. Al hablar de formas de democracia y de la relación entre ellas, nuestra doctrina parte de categorías y elaboraciones dogmáticas debidas en buena medida a los grandes iuspublicistas italianos (Pizzorusso, Luciani, Alegretti). En relación con la organización territorial, la doctrina y la jurisprudencia italianas, sobre todo tras la reforma del título V de la Constitución italiana (1999, 2001), han encontrado en las elaboraciones doctrinales españolas puntos de referencia considerables. Además del influjo en el plano dogmático citado, muchas veces se han comparado las concretas experiencias constitucionales italiana y española. En lo que constituye el ámbito objetivo de este trabajo, el constituyente español de 1978 tuvo en cuenta la Constitución italiana y su desarrollo político y jurídico –entonces ya con treinta años de experiencia a sus espaldas– cuando creó la forma de organización territorial y el concreto sistema democrático. En parte lo siguió, en parte se distanció de ellos, sea para seguir otros modelos, contemporáneos o pasados, sea para ensayar uno propio.

El Estado autonómico, original en buena medida, se suele insertar dentro del tipo de Estado regional. El interés suscitado por nuestra forma de Estado en la doctrina italiana se remonta al inicio del régimen constitucional (L. Vandelli, 1980). En cualquier caso, las dos experiencias de organización territorial, que han ido evolucionando a lo largo de su vigencia, comparten algunos rasgos básicos, para empezar: su origen en procesos de descentralización de viejos estados unitarios centralizados; el reconocimiento

de diferencias de estatuto jurídico a sus distintos entes territoriales, que permiten la articulación de la unidad y la diversidad, concretada esta en la autonomía de los entes subnacionales, y la ausencia de un Senado que actúe como cámara de participación territorial. Al mismo tiempo, no son pocas las diferencias; de entrada, los estatutos de autonomía ni tienen los mismos contenidos ni la misma forma de aprobación y reforma ni, en definitiva, la misma función constitucional.

La forma de democracia constitucionalizada es en ambos casos la democracia representativa, que consagra el predominio de los partidos en el espacio público en el marco de una democracia pluralista y no militante, y que se complementa con el reconocimiento del principio de participación popular (arts. 3.2 CI y 9.2 CE). Pero los dos sistemas otorgan pesos distintos a las instituciones de democracia directa y semidirecta. En Italia el referéndum abrogativo de leyes ha sido un límite relevante desde los años setenta a la institución parlamentaria, que ha actuado como contrapeso a las decisiones institucionales, sobre todo entre 1974 y 1995, y como impulso de cambios legislativos y políticos relevantes; en España el referéndum consultivo no ha tenido apenas relieve, y la democracia directa ha sido marginal a la hora de caracterizar nuestra democracia. Tanto en un país como en el otro las entidades subnacionales han reproducido en buena medida el modelo de democracia previsto a escala nacional, y aunque los elementos participativos se han incrementado tras la aprobación de los nuevos estatutos en la última década, la práctica no ha cambiado de forma significativa hasta ahora, ni en las regiones ni tampoco en las comunidades autónomas.

3. La larga y profunda crisis económica que ambos países atraviesan desde 2008 ha impactado, intensificando y acelerando otras crisis anteriores: la crisis política y la crisis territorial. Por un lado, frente a la crisis de desafección ciudadana respecto a la política y las instituciones públicas se ha reaccionado de formas distintas en uno y otro país, pero en ambos se ha cuestionado la democracia representativa y sus instituciones básicas: el Parlamento, los partidos y el régimen electoral. Al grito de «no nos representan», algunos sectores de la opinión pública han buscado soluciones en la potenciación de la democracia directa y de identidad o en el populismo. Por otro lado, el modelo constitucional de organización territorial ha sido cuestionado por distintas razones: sus costes excesivos, la mala distribución territorial de los recursos públicos generados o su incapacidad de respetar las autonomías territoriales. Ello ha provocado a su vez una gran tensión

entre dos respuestas políticas antitéticas, de tipo centralista y secesionista respectivamente. En relación con esta última, en Cataluña se ha tendido a mirar más a las experiencias quebequesa y escocesa que al norte de Italia; por el contrario, en el Véneto las referencias a Cataluña han sido y están siendo abundantes. Tómese como último ejemplo de ello la referencia reciente que se hace en el dictamen de la I Comisión del Consiglio Regionale del Véneto, en relación con la Ley regional véneta 16/2014, de 19 de junio, sobre la convocatoria del referéndum consultivo sobre la independencia del Véneto (aprobada con los votos de la Lega Nord y de algunos parlamentarios de Forza Italia y de otros grupos de centro-derecha): «Altri Popoli europei (Catalani, Scozzesi) stanno percorrendo la stessa via pacifica, legale e democratica verso l'indipendenza e nel 2014 saranno chiamati dai rispettivi governi al referendum per decidere della loro indipendenza» (sobre la misma, ver M. Nicolini, Blog RCDP, 25-6-2014). Dicha ley trae causa de la resolución de 28 de noviembre de 2012, aprobada por la asamblea véneta, en la que se llama a tutelar el derecho de autodeterminación del pueblo véneto. La Asamblea véneta, de forma simultánea a la aprobación de dicha ley, acaba de aprobar otra ley regional (la 15/2014) por la que se daría un mandato al presidente de la Región para negociar con el Gobierno italiano la convocatoria de un referéndum consultivo acerca de un incremento de la autonomía para el Véneto.

En efecto, en los últimos años el intento de secesión de una parte del territorio se ha puesto sobre la mesa del debate político y también del jurídico (y del jurídico constitucional en particular). Se planteó políticamente primero en el País Vasco y ahora en Cataluña, y también en algunas regiones, sobre todo, aunque no exclusivamente, del norte de Italia, con el Véneto a la cabeza, aunque con magnitudes y expresiones distintas en uno y otro país.

No hace falta un análisis concienzudo para advertir que el tema tiene sustancia política, y, en consecuencia, la política ha de ser la solución, como ya advirtió el Dictamen de 1998 del Tribunal Supremo de Canadá en relación con la secesión unilateral de Quebec, al diferir a los actores políticos la concreción de las vías de salida, y como también ha admitido el Tribunal Constitucional español en la reciente sentencia 42/2014, sobre la declaración soberanista aprobada por el Parlamento catalán, donde recuerda el papel de garante de la Constitución que le corresponde (ponente Adela Asua). Esto no implica, no obstante, que el derecho, y el derecho constitucional en particular, deban estar ausentes del debate público. Frente al predominio de la perspectiva política, y no pocas veces con el riesgo de verse imbuido en su

propia lógica, el jurista (otra cosa es el abogado de parte) debe abordarlo, a mi juicio, desde el distanciamiento analítico, abogando de entrada por el correcto uso de las categorías implicadas y rechazando una perspectiva que instrumentalice el derecho para la consecución de fines políticos, ya sea quitando valor tanto a los concretos contenidos como a las funciones de la Constitución, ya blandiendo esta como arma arrojadiza en la batalla política. El derecho actúa, al menos, como: 1) factor de legitimación ante la comunidad internacional de decisiones políticas adoptadas. Por ello el acuerdo entre el gobierno británico y el escocés de 12 de octubre de 2012 alude a que el referéndum de secesión de Escocia debe ser «fair and legal», por eso también el Consejo de Europa (incluyendo la Comisión de Venecia) sitúa en múltiples documentos la institución referendaria dentro de los parámetros del Estado de derecho (i.e. Recomendación 1704 (2005), Asamblea Parlamentaria: «The Council of Europe should promote good practices on referendum with a view to reducing any possible abuse, including the risk that this instrument be used to circumvent the principle of the rule of law or to undermine the legitimacy of representative institucions»); 2) elemento protector o garantista de los derechos de los ciudadanos y de las minorías, uno de los principios que el Tribunal Supremo de Canadá extrajo en 1998 de la Constitución canadiense, y, por último, 3) el derecho formula propuestas de reforma del sistema o, en su caso, para el nuevo Estado, que no pueden apartarse del orden liberal-democrático propio del constitucionalismo contemporáneo.

4. Hay una gran coincidencia doctrinal en que ni en el ordenamiento italiano ni en el español cabe la secesión de una parte de su territorio. De entrada, no está previsto ni un derecho de secesión ni un procedimiento para hacerlo efectivo en sus respectivas constituciones. Esta es la regla en derecho comparado: los estados son protegidos por sus constituciones y no cabe esperar de ellas que reconozcan y articulen procedimientos de secesión. Ello constituye el paradigma clásico (López Basaguren, 2013), y ocurre con independencia de la forma de Estado (federal, regional o unitaria) de los mismos. La unidad e indivisibilidad es un principio fundamental, implícito o explícito en casi todos los ordenamientos constitucionales: en Estados Unidos, tras la guerra civil que acabó con el intento secesionista de los estados del sur, el Tribunal Supremo, en *White vs. Texas* (1869), se refirió a los Estados Unidos como una unión indestructible de estados indestructibles; en Francia, el Consejo Constitucional consideró

inconstitucional la mención a un «pueblo corso, que forma parte del pueblo francés», sino que el único que tiene valor constitucional es el pueblo francés (Sentencia 91-290 DC, de 9 de mayo 1991 c. 10). El nuevo paradigma en derecho comparado vendría determinado por el Dictamen del Tribunal Supremo de Canadá de 1998 al pronunciarse contra la existencia de un derecho de secesión unilateral de una provincia –Quebec– en el ordenamiento constitucional canadiense. El alto tribunal canadiense sostiene la necesidad de la reforma constitucional, pero admite al mismo tiempo, en virtud del principio democrático, que si una mayoría clara de quebequeses se manifiesta claramente por la secesión, nace una obligación de negociar entre la federación y la provincia. Dicha negociación debe respetar los otros grandes principios ínsitos a la Constitución canadiense: los principios de constitucionalidad y Estado de derecho, las obligaciones contraídas en el marco de la federación y los derechos de las minorías. La conocida como Ley de la claridad de 2000 vino a concretar el procedimiento a seguir cara a una posible secesión, en la que la cámara de los comunes del Parlamento federal se erige como la institución que supervisa el proceso y verifica si se dan las condiciones para la negociación. Si no se dan, los resultados del referéndum no obligan al Gobierno federal.

¿En qué paradigma podemos situar los casos italiano y español? ¿Qué diferencias se dan entre los dos y de ellos respecto a los casos citados en el párrafo anterior? Ya se ha indicado que no cabe el derecho de secesión unilateral en los dos ordenamientos estudiados. Se puede añadir ahora que tampoco encajan los casos italianos y español entre los supuestos del derecho de autodeterminación reconocidos por Naciones Unidas (la sentencia del Tribunal Constitucional español 42/2014 ha recordado ambas cuestiones recientemente). La cuestión es entonces si cabe un llamado «derecho a decidir» en los dos ordenamientos constitucionales y con qué alcance. Hasta ahora no hay duda de que el derecho a decidir se ha articulado jurídicamente dentro de la unidad y se expresa en la opción por las distintas formas de autonomía de los territorios. En el caso español, el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones (art. 2 CE) se concreta a través de unos procedimientos y límites en el título VIII CE y con un papel fundamental de los estatutos de autonomía. Este es el ámbito que se ha reconocido al derecho a decidir: un derecho doblemente limitado a) por el procedimiento, porque el Estatuto requiere la doble voluntad de las instituciones territoriales y las generales del Estado (el caso italiano desde la reforma constitucional de 1999 es distinto: se trata de

una norma que se aprueba unilateralmente por la región ordinaria, pero los contenidos de la misma también son diferentes, pues los italianos no incluyen las competencias regionales que están en la Constitución), por tanto, no es un derecho unilateral, y b) sustantivamente, su límite es el marco constitucional, y por tanto, no puede implicar ejercicio de un poder soberano, esto es, supone el ejercicio de un poder constituido.

Lo anterior no significa que quepa un único desarrollo del derecho a la autonomía, como el llevado a cabo en Cataluña desde el Estatuto de 1979 hasta ahora. A través de la reforma estatutaria cabe modificarlo, y así se ha hecho con el resultado conocido, que tanto pesa en la situación actual. En definitiva, cabe cambiar la forma de Estado, no el Estado.

La cuestión es si cabe otro tipo del denominado derecho a decidir. En concreto, si es posible a través del ejercicio del mismo plantear un cambio de estatus constitucional para el territorio interesado en ello. Y cuáles son los límites del mismo. Este es el tema que hay planteado ahora en Cataluña, como lo fue en los noventa y dos mil en el País Vasco, como lo ha sido también varias veces desde 1990 hasta estos últimos días en el Véneto. La respuesta que dan los dos tribunales constitucionales, en las ocasiones que se les ha planteado el asunto, ha coincidido en lo sustancial.

En primer lugar, se reconoce la legitimidad de su planteamiento político como «aspiración política». La Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014 es clara al respecto: en sistemas que no son de democracia militante –como no lo es el italiano ni el español– cabe que partidos, ciudadanos e instituciones como el Parlamento sostengan tal derecho (por ello la sentencia citada admite la constitucionalidad de la resolución aprobada por el Parlamento en este punto, siempre y cuando se interprete de modo conforme con la Constitución) y propongan la modificación de la Constitución para incluir el derecho de decidir en la misma. Ello es así porque «la primacía de la Constitución no debe confundirse con una exigencia de adhesión positiva a la norma fundamental, porque en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de "democracia militante" […]» (FJ 4).

En segundo lugar, se identifica la vía jurídica adecuada para ello: la reforma constitucional. En este caso estaríamos ante una reforma total o sustantiva de la Constitución. En España, donde existen dos procedimientos de reforma según la materia objeto de la misma y el procedimiento más o menos agravado para aprobarla (arts. 167 y 168 CE respectivamente), el Tribunal Constitucional ha entendido reiteradamente que no existen límites

materiales a la reforma constitucional. No los existen explícitos en el texto constitucional, no los existirían tampoco implícitos o inmanentes. Esto choca con posiciones autorizadas de un sector doctrinal (Pedro de Vega, Javier Ruipérez; cfr., en contra, Javier Pérez Royo y Manuel Aragón) para el que una reforma que atente contra los principios de soberanía del pueblo español y de unidad de los arts. 1.2 y 2 CE no sería posible. En Italia, como nos recuerda el profesor Della Morte, predomina esta última posición a la luz de los arts. 1.2 y 5 CI.

En tercer lugar, el Parlamento de Cataluña, como el de cualquiera de las diecisiete comunidades autónomas, tiene la iniciativa para proponer la reforma constitucional (art. 166 por remisión al art. 87 CE), de la que se excluye la iniciativa popular, prevista en cambio para la aprobación de leyes (art. 87.3 CE). Por tanto, en sus manos está poner en marcha tal iniciativa de reforma cuando lo considere oportuno. Ejercida esta, corresponderá a las Cortes Generales su discusión y aprobación por los dos tercios de cada cámara en dos momentos, mediando entre ellos una convocatoria de elecciones generales, y al pueblo español en referéndum de ratificación al final del proceso. Un procedimiento muy agravado que requiere, para su activación, de un gran consenso político. La reciente sentencia 42/2014 ha añadido una obligación al Congreso, que deriva del deber de lealtad constitucional: «si la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma […] formulase una propuesta en tal sentido, el Parlamento español deberá entrar a considerarla» (FJ 4). Esto es, no podría rechazarse de plano la proposición de reforma en el debate de toma en consideración, sino que debería discutirse su contenido en la cámara.

5. Hasta aquí los contornos del derecho a decidir parecen claros: proposición de una reforma constitucional por el Parlamento autonómico y debate de la misma en las Cortes. La cuestión que se plantea es si es admisible en términos constitucionales algún tipo de consulta o referéndum previo, con carácter prospectivo, por el que el cuerpo electoral de la comunidad autónoma impulsa el ejercicio de la iniciativa de reforma constitucional por su Parlamento. Tanto el Tribunal Constitucional español como la Corte Constitucional italiana han tenido algunas ocasiones para pronunciarse sobre el asunto. Estamos ante un ejemplo notable de diálogo entre tribunales constitucionales.

Primero fue la Corte Constitucional, que en la Sentencia n. 470 de 1992 (Enzo Cheli como ponente) abordó la constitucionalidad de una *delibera*

legislativa (proyecto de ley aprobado pero no promulgado) de la asamblea regional véneta de 1992 que tenía por objeto un «referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge statale per la modifica di disposizioni costituzionali concernenti l'ordinamento delle Regioni». Se trataba de la propuesta de celebración de un referéndum consultivo para que la asamblea regional presentara al Parlamento italiano una proposición de ley de reforma constitucional del ordenamiento regional. La Corte, al admitir el recurso, considera que la intervención de la asamblea regional a través de la propuesta de ley es «strumentale rispetto all'attivazione di un procedimento che è e resta di competenza statale». El referéndum, aunque consultivo, podría ejercer una «influenza, di indirizzo e di orientamento, oltre che nei confronti del potere di iniziativa spettante al Consiglio regionale [...] fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato». En consecuencia, el procedimiento legislativo previsto en la Constitución, concluye la Corte, no puede introducir «nella fase della iniziativa affidata al Consiglio regionale, elementi aggiuntivi non previsti dal testo costituzionale e suscettibili di "agravare" mediante forme di consultazione popolare variabili da Regioni a Regioni, lo stesso procedimento». La participación popular se canaliza ya a través del referéndum confirmatorio de la reforma constitucional, previsto en el art. 138.2 CI para «il corpo elettorale nella sua unità». Así pues, las conclusiones de la sentencia son: la competencia estatal para regular la reforma constitucional; no añadir al procedimiento ya previsto otros trámites no previstos, como un referéndum; de celebrarse este, vendría a condicionar la voluntad de las instituciones estatales; al final del procedimiento de reforma puede llamarse a todo el cuerpo electoral.

En la Sentencia n. 496 de 2000 se volvió a plantear la cuestión, esta vez a partir de una ley de la región del Véneto de 1998 sobre un «referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'atribuzione alla Regione Veneto di forme e condizione particolari di autonomia». La Corte Constitucional (Carlo Mezzanotte como ponente) afronta directamente la cuestión acerca de si dentro de la competencia regional de regular la parte del procedimiento de reforma constitucional que tiene lugar antes de su presentación al Parlamento italiano, esto es, el ejercicio de la iniciativa, encuentra «limiti sistematici, inerenti alla posizione costituzionale del popolo in relazione alla revisione; se cioè il popolo stesso, sia pure nella più limitata dimensione di corpo elettorale regionale e nella forma partecipativa apparentemente più tenue, quale ricorre nei

referendum consultivi, possa essere chiamato a pronunciarsi su provvedimenti intesi ad innovare all'ordinamento a livello costituzionale». Para la Corte, de la no aplicación del referéndum derogatorio de leyes (art. 75 CI) a cuestiones de rango constitucional, deduce que «nel nostro sistema le scelte fondamentali della comunità nazionale, che ineriscono al patto costituzionale, sono riservate alla rappresentanza politica, sulle cui determinazioni il popolo non può intervenire se non nelle forme tipiche previste dall'art. 138 della Costituzione». Esto es, la reforma constitucional se reserva a la democracia representativa y no cabe añadir al procedimiento de reforma constitucional de dicho artículo otras formas de participación popular directa que el referéndum confirmatorio al final del procedimiento, si se cumplen los requisitos de solicitud en él previstos que dan entrada a las minorías popular (500.000 electores), territorial (5 asambleas regionales) y política (1/5 de miembros de una cámara del Parlamento italiano), y siempre y cuando no haya alcanzado la reforma un número de dos terceras partes de cada una de las cámaras, en cuyo caso no se celebra el referéndum. De este modo, en el procedimiento de reforma constitucional el pueblo interviene directamente «solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta [...]». Así pues, según la sentencia, el pueblo a través de referéndum no está diseñado en la Constitución como «propulsore della innovazione costituzionale», ni interviene «a schema libero, poiché l'espressione della sua volontà deve avvenire seconde forme tipiche e all'interno di un procedimento...».

Hechas las consideraciones generales mencionadas, la Corte considera que el papel que la ley véneta atribuye a la población regional pretende «il mutamento dell'ordinamento costituzionale», ya que una cosa es el pueblo en su conjunto llamado a pronunciarse al final y otra una fracción del mismo que se pronuncia preventivamente. La sentencia rechaza que el hecho de que el referéndum sea consultivo cambie esta conclusión: «La rappresentanza regionale verrebbe comunque astretta ad un vincolo politico la cui forza appare ingradodi offuscare la prospettiva puramente formale dell'ordine delle competenze interne alla Regione. In questo caso, l'utilizzazione impropria di un istituto [el referéndum consultivo] preordinato a insaldare i legami tra rappresentanti e rappresentati [...] fa sì che l'iniziativa revisionale della Regione, pur formalmente ascrivibile al Consiglio regionale, appaia nella sostanza poco più che un involucro nel quale la volontà del corpo elettorale viene raccolta e orientata contro la Cos-tituzione vigente, ponendone in

discussione le stesse basi di consenso. Ed é appunto ciò che non può essere permesso al corpo elettorale regionale». Así de terminantes concluyen los fundamentos jurídicos de la sentencia citada. Por tanto, se preserva el mandato libre de los parlamentarios de la asamblea regional, ínsito a la representación política, y se rechaza que se pueda utilizar la institución del referéndum, ni que sea consultivo, contra la democracia representativa y la Constitución vigente.

Por último, la Sentencia n. 365 de 2007 (ponente Ugo de Siervo) aborda la inconstitucionalidad de las menciones que efectúa la ley regional de Cerdeña de 23 de mayo de 2006, n. 7, en la que se instituye y disciplina la Consulta para el nuevo estatuto de autonomía y soberanía del pueblo sardo. La Consulta es un órgano creado con el fin de elaborar el proyecto de estatuto regional que ha de ser presentado a la asamblea regional para que esta, a su vez, lo presente como proyecto de ley constitucional al Parlamento italiano (recuérdese que Cerdeña es una región especial y por tanto su estatuto se aprueba como ley constitucional). Dicho órgano, formado por cincuenta expertos y representantes de las distintas organizaciones sociales de la isla, nombrados por la asamblea, incluye una fase, tras la elaboración del proyecto, de consultas institucionales y sociales, esto es, con formas de participación popular. La Corte se limita a declarar inconstitucionales las menciones en la rúbrica de la ley y en el articulado a la «soberanía» del pueblo sardo. En sus fundamentos jurídicos, además de reiterar la doctrina anterior ya citada, se centra en la cuestión de la soberanía, para diferenciar la soberanía popular, expresada «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1.2 CI), de «le volontà espresse nei numerosi "luoghi della politica" e […] non si può ridurre la sovranità popolare alla mera "espressione del circuito democratico"». También se diferencia la soberanía del Estado de la autonomía de las regiones, inclusive de las regiones especiales como Cerdeña –cuyo estatuto, como se ha visto, tiene el rango constitucional.

La Corte, en relación con la previsión de la Consulta u órgano de elaboración del Estatuto, admite su existencia y considera que ni la asamblea regional ni el Parlamento italiano están jurídicamente vinculados por la propuesta de estatuto que hiciera la Consulta mencionada, puesto que de lo contrario supondría una «impropria pressione sulla libertà valutativa dello stesso Parlamento in sede di adozzione della relativa legge costituzionale». Por tanto, cabe la introducción de mecanismos de democracia participativa o deliberativa, pero la aprobación de la ley constitucional corresponde al Parlamento italiano, sin condicionantes. Se puede concluir, pues, que la doc-

trina constitucional italiana no admite un referéndum propositivo consultivo anterior a la iniciativa de reforma constitucional en manos de las asambleas regionales, pero sí que acepta la existencia de órganos y procedimientos participativos que elaboren un proyecto de estatuto de una región especial, sin perjuicio de que no vincula el texto elaborado ni a la asamblea regional ni al Parlamento italiano, que son los que deben aprobarlo. Una vez más se protege la libertad de acción de las instituciones representativas.

El Tribunal Constitucional español hasta 2014 había debido pronunciarse en dos ocasiones sobre el derecho a decidir del pueblo vasco. En la primera, la Sentencia 76/1994 (ponente Carles Viver), se resuelve un recurso de amparo contra la inadmisión de una iniciativa legislativa popular por parte de la Mesa del Parlamento vasco que tiene por objeto solicitar al Parlamento vasco que proponga la reforma de la disposición adicional primera de la Constitución para incluir el derecho a decidir («La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La recuperación y actualización en todo caso de esos derechos, que residen en la potestad de sus ciudadanos para decidir libre y democráticamente su estatus político, económico, social y cultural, se llevará a efecto mediante el ejercicio de su derecho a la autodeterminación en forma soberana, sin ninguna limitación externa y con la posibilidad de optar por la creación de su Estado»).

De entrada, el Tribunal realiza dos afirmaciones de carácter general, sobre la base de las cuales resolverá el caso. Así, en primer lugar, se detiene en la extensión del derecho fundamental de participación política, en su dimensión de participación directa, que viene determinada por el ordenamiento constitucional, ya que los recurrentes habían alegado la vulneración de este derecho fundamental por la Mesa: «El derecho a participar directamente en los asuntos públicos, como todos los derechos que la Constitución establece, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso. Lo contrario, lejos de satisfacer las exigencias de la soberanía popular, supondría la imposibilidad misma de la existencia del ordenamiento, a cuya obediencia todos –ciudadanos y poderes públicos– vienen constitucionalmente obligados (art. 9.1 C.E.)». En segundo lugar, el Tribunal reitera su conocida doctrina del carácter complementario de la democracia directa respecto a la democracia representativa: «Nuestra Constitución en su art. 1.3 proclama la monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación di-

recta. Siendo esto así, ninguna vulneración del orden constitucional puede advertirse en el hecho de que el propio texto constitucional, al regular las características de los instrumentos de participación directa, restrinja su alcance y condiciones de ejercicio y, más concretamente, que la iniciativa legislativa sobre determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, quede reservado a la mediación de los representantes políticos».

Hechas estas consideraciones generales, la sentencia aborda la cuestión planteada y rechaza el amparo solicitado, con un argumento que guarda estrecha relación con las sentencias italianas citadas, aunque en este caso no se trata de un referéndum consultivo de tipo propositivo sino de una iniciativa popular: «La proposición de ley presentada por los recurrentes no podía prosperar ya que se refería a una materia, la reforma de la Constitución española, excluida de la iniciativa popular por el art. 166 CE. La prohibición consagrada en este artículo implica, sin necesidad de que venga reiterada en otros preceptos, que en esta materia no cabe ejercer la iniciativa legislativa popular en modo alguno –tampoco indirectamente–; es decir, supone vetar la posibilidad de instar, por medio de una iniciativa legislativa popular, el ejercicio de las facultades de iniciativa que en aquel ámbito se reconocen, en lo que aquí interesa, al Parlamento vasco. La Constitución ha querido reservar la iniciativa legislativa de reforma constitucional al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, primando los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa. Si la Constitución ha prohibido expresamente que la reforma constitucional pueda incoarse como consecuencia del ejercicio de una iniciativa popular, es evidente que servirse de ésta para provocar el ejercicio de una iniciativa parlamentaria, ésta sí legitimada por aquel precepto para iniciar el proceso de reforma, supone contravenir la finalidad perseguida por el constituyente al prever la referida exclusión» (FJ 5).

El Tribunal sostiene que no cabe añadir al procedimiento de reforma constitucional un paso previo no contemplado en el procedimiento de reforma. Si no cabe la iniciativa popular para la reforma constitucional, no es admisible que una iniciativa popular a escala autonómica la proponga al Parlamento de aquella comunidad autónoma. Hay un paralelismo sustancial con lo señalado dos años antes por la Corte Constitucional italiana: se rechaza la presión que los proponentes –una fracción del cuerpo electoral con su firma– pudieran ejercer sobre las instituciones representativas llamadas a discutir y aprobar la reforma constitucional. El libre mandato

parlamentario se erige como barrera insalvable a este tipo de iniciativas, aunque en el caso español no se sea tan explícito como en el italiano a la hora de identificar los motivos.

En la segunda ocasión, el Parlamento vasco había aprobado una ley de caso único en 2008 que regulaba la consulta no vinculante a los ciudadanos vascos sobre el derecho a decidir. Aquí no hay referencias explícitas a reformas constitucionales. En la STC 103/2008 (ponente Guillermo Jiménez) el alto tribunal, además de incidir en el alcance «excepcional» de la democracia directa en nuestra democracia representativa, como ya había hecho en la sentencia anterior, aunque con un tono no tan restrictivo para con la democracia directa, sostenía su inconstitucionalidad por razones competenciales (no se había previsto la autorización por el gobierno del Estado de la convocatoria, como exige el art. 149.1.32 CE), por razones de forma (el procedimiento parlamentario seguido no era el adecuado), y, sobre todo en lo que ahora interesa, de fondo.

Para el Tribunal Constitucional, el contenido de la consulta afectaba al régimen constitucional, por lo que no correspondía a un poder constituido, el autonómico pero tampoco el estatal, su resolución, sino que debía seguirse el procedimiento de reforma constitucional. Dicha reforma no tiene límites materiales y debe llevarse a cabo mediante «el respeto a esos procedimientos [que] es, siempre y en todo caso, inexcusable. Es más, tratar de sortear, eludir o simplemente prescindir de esos procedimientos sería intentar una inaceptable vía de hecho […] para reformar la Constitución al margen de ella o conseguir su ineficacia práctica» (FJ 4), lo cual vulneraría los principios del art. 1.1 CE (Estado social y democrático de derecho). Para el Tribunal, «la Ley recurrida presupone la existencia de un sujeto, el "pueblo vasco", titular de un "derecho a decidir" susceptible de ser "ejercitado" […] equivalente al titular de la soberanía, el pueblo español, y capaz de negociar con el Estado constituido por la Nación española los términos de una nueva relación entre éste y una de las Comunidades Autónomas en las que se organiza». Según la sentencia, la consulta supone «la apertura de un procedimiento de reconsideración del orden constituido que habría de concluir, eventualmente, en "una nueva relación" entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco». También en esta sentencia, como en la italiana de 2000, el alto tribunal alude a la participación del pueblo a través del referéndum de ratificación preceptivo (art. 168 CE) y distingue dicho pueblo –el español, en quien reside la soberanía nacional– del titular del derecho a la autonomía.

La conclusión que se puede seguir tanto de la doctrina constitucional italiana como de la española hasta 2014 es que, estando previsto en la Constitución un procedimiento de reforma constitucional que incluye las mayorías requeridas en cada cámara, la necesidad o no de referéndum según el caso y los sujetos –tasados– que están legitimados para proponerla, no cabe añadir otros requisitos previos, *praeter constitutionem* –en España una iniciativa legislativa popular, en Italia un referéndum consultivo. En Canadá se llega a una conclusión distinta que en España y que en Italia: el Tribunal Supremo y la Ley de la claridad admiten la legitimidad de un referéndum celebrado en Quebec. Ello responde a que en aquel ordenamiento cada provincia puede legislar sobre el referéndum y convocarlo, y seguramente porque los procedimientos de reforma constitucional previstos en la Constitución de 1982 (título V) no entran en la cuestión de los legitimados sino que se concentran en el número de provincias cuya aprobación se requiere en cada caso y en la aprobación de las dos cámaras del Parlamento federal.

6. La reciente STC 42/2014, de 25 de marzo, viene a introducir una modulación significativa a cuanto se acaba de explicar en relación con la doctrina constitucional española respecto al derecho a decidir. Así, se indica lo siguiente: «El planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional tiene cabida en nuestro ordenamiento, siempre que no se *prepare o defienda* a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales, y el intento de su *consecución efectiva* se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable» (FJ 4, cursiva añadida). Sentada la indefectibilidad de la reforma constitucional, a la que ya nos hemos referido antes, se suscita la cuestión del significado de la distinción entre preparar o defender, y su consecución efectiva, la reforma constitucional. ¿Es posible pues admitir algún tipo de consulta o referéndum con anterioridad a la puesta en marcha del procedimiento de reforma constitucional *stricto sensu* por medio de la iniciativa de reforma? El Tribunal no lo excluye de plano, pero fija los límites de tal consulta: el respeto a los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de mandatos constitucionales.

La cuestión entonces se traslada a verificar si las vías propuestas por el Institut d'Estudis Autonòmics y el Consell Assessor per a la Transició Nacional (Informe núm. 1, de 25 de julio de 2013, «La consulta sobre el

futur político de Catalunya») o alguna de ellas serían admisibles a la luz de la reciente sentencia constitucional. Dichos informes, además de la reforma constitucional, contemplan el referéndum consultivo del art. 92 CE (previa reforma de la ley orgánica de 1980 o a través de una ley *ad hoc* que incluyera el referéndum autonómico), el referéndum también consultivo previsto en la Ley catalana 4/2010 (impugnada ante el mismo Tribunal pero vigente), la denominada consulta popular no referendaria, en trámite de aprobación en el Parlamento catalán, y la delegación de la competencia estatal a través de una ley orgánica del art. 150.2 CE. Como último recurso, y caso de fallar las cinco vías anteriores, plantean unas elecciones al Parlamento catalán, cuyos resultados serían leídos en clave plebiscitaria y a la que seguiría una declaración unilateral de independencia por parte del propio Parlamento, en caso de obtenerse una mayoría partidaria de la secesión. Hay que advertir que los informes señalados se refieren a la inclusión del referéndum autonómico –no previsto constitucionalmente–, sea en la ley orgánica de las distintas modalidades de referéndum sea en una reforma constitucional del art. 92 CE. Pero, a nuestro juicio, hay una diferencia sustancial entre la previsión general en la ley orgánica citada –ley que concreta la reserva existente *ex* arts. 23.1 y 81 CE– del referéndum autonómico, exigida por la STC 31/2010, que consideramos se trata de una reivindicación favorecedora del papel de la democracia semidirecta en el sistema democrático y constitucional, y otra distinta es la inclusión en la ley orgánica de un específico referéndum propositivo de una reforma constitucional o de secesión, cuyo encaje constitucional es discutible, como se verá. Esto último tiene una finalidad directa distinta: ejercer el derecho a decidir sobre el futuro político de Cataluña.

Excepto la vía de la reforma constitucional por sí misma y las elecciones denominadas plebiscitarias, las restantes vías pretenden hacer posible una llamada directa al pueblo catalán a pronunciarse en una votación sobre el futuro político o el estatuto constitucional de Cataluña. Son modalidades para el ejercicio del denominado derecho a decidir. El objeto de la decisión está especificado en la doble pregunta acordada por los partidos que sostienen el proceso (CiU, ERC, ICV-EUiA y CUP) el 12 de diciembre de 2013: si Cataluña ha de convertirse en Estado y, en caso afirmativo, si ha de convertirse en un Estado independiente (la primera pregunta, con el añadido de «propio» en relación con el Estado, fue anticipadamente calificada como «notablement ambigua pel que fa al significat i difícil d'implementar pel que fa als seus resultats», Informe CATN, cit., p. 177, al tiempo que reconocía

que una pregunta directa sobre la independencia sería más clara, y que incluir en la pregunta cláusulas de salvaguarda constitucional «garanteix millor la constitucionalitat de la pregunta», p. 179).

¿Hay alguna de las vías citadas que puede ser admisible en los poco precisos términos reproducidos de la sentencia? La invocación que hace la misma a los principios democráticos, los derechos fundamentales y el resto de preceptos constitucionales puede servirnos de guía al respecto. El Tribunal estaría llamando al principio democrático y de participación, así como al derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes, y a los preceptos que concretan las formas de participación directa. Al mismo tiempo, la interpretación adecuada constitucionalmente del significado de este pasaje debe respetar el principio de legalidad, invocado en los párrafos precedentes, y el de diálogo. Por tanto, no cabe alegar el principio democrático al margen de los demás preceptos constitucionales, como el alto tribunal ya reconoció en 1994. El principio democrático, como el derecho fundamental de participación, cuando operan en el plano ordinario (vigente la Constitución) se interpretan a la luz de los demás preceptos y de la doctrina que el propio Tribunal ha ido elaborando sobre el alcance de la participación directa.

Sentado lo anterior, en nuestra opinión solo la vía del referéndum consultivo del art. 92 CE sería transitable constitucionalmente, como han apuntado algunos constitucionalistas (Rubio, Carreras), aunque plantee algún problema –literalmente se dirige a «todos los ciudadanos». Las demás vías no lo son: la Ley catalana 4/2010, porque circunscribe el referéndum al ámbito de las competencias de la Generalitat, de acuerdo con el art. 122 EAC, entre las que, en una interpretación jurídica de las mismas, no está la iniciativa de reforma constitucional ante las Cortes (se trata de una atribución de facultad y no de una competencia en sentido estricto, pues la competencia sería estatal, como reconoció el Consejo de Garantías Estatutarias en el Dictamen 15/2010 –ponente Jaume Vernet–, con ocasión de una solicitud de iniciativa popular de referéndum sobre la independencia de la nación catalana, que fue considerada contraria a los arts. 122 y 29.6 EAC por unanimidad). De aprobarse la ley de consultas populares no referendarias, ahora en tramitación en el Parlamento catalán, tampoco sería adecuada a la Constitución y al Estatuto, porque, además de la limitación estatutaria citada en relación con el ámbito de las competencias, propone la creación de un *tertium genus* entre el referéndum y las consultas populares de las que habla expresamente el art. 122 EAC, que son formas de democracia

participativa. A nuestro juicio, el que se modulen los tres elementos que el Tribunal Constitucional en la Sentencia 103/2008 consideró definitorios de la institución referendaria (apelación al cuerpo electoral, cumplimiento del procedimiento y de las garantías judiciales) soslaya la base de los mismos: es referéndum porque constituye una llamada a ejercer el derecho de sufragio, a votar, a la población correspondiente (Castellà, 2013). De hecho, el propio informe del CATN de 25 de julio de 2013, citado, reconoce que estas dos vías catalanas «poden plantejar més problemes» (p. 171). La delegación de competencias en materia de este concreto referéndum choca con el alcance que se de al concepto jurídico indeterminado del art. 150.2 CE («que por su naturaleza sean susceptibles de delegación»). Sería claramente admisible en referendos autonómicos sobre cuestiones ordinarias, pero cuesta más pensar que pueda admitirse en un referéndum que afecta al propio orden constitucional (J. A. Montilla, 2014). Dejamos de lado la contradicción lógica que supone optar alternativamente por vías que son contradictorias entre sí: esto es, si se sigue por ejemplo la vía del art. 92 CE o la delegación de competencias, ello supone aceptar la competencia estatal, mientras que en las otras vías se defiende la competencia propia de la Generalitat. En cualquier caso, estaríamos ante un referéndum o una consulta con valor consultivo, no decisorio en términos jurídicos.

No puede olvidarse que todas las vías anteriores requieren la intervención del Estado en algún momento del proceso que lleva a la celebración del referéndum, de un modo u otro: el del art. 92 CE, porque es al Congreso a quien corresponde su autorización por mayoría absoluta, a propuesta del presidente del Gobierno; el de la Ley 4/2010, porque la autorización de la convocatoria corresponde al Gobierno del Estado (art. 149.1.32 CE), además del problema que supone la falta de cobertura constitucional de la ley de acuerdo con la STC 31/2010, FJ 69, en la que se interpreta de forma amplia –y a nuestro juicio excesiva (Castellà, 2011)– el alcance de dicho precepto, que no afectaría solo a la autorización sino a toda la institución referendaria; el de la ley de consultas populares no referendarias, porque en caso de aprobarse el presidente del Gobierno podría impugnarla ante el Tribunal Constitucional dentro de los tres meses siguientes a su aprobación y obtener la suspensión de la misma (art. 161.2 CE). La proposición de ley de delegación de la competencia ya ha sido rechazada por el Congreso (8 de abril de 2014).

Vista la imposibilidad de llevar a cabo cualquiera de estas vías de forma unilateral por parte de la Generalitat y sin el consentimiento del Estado,

la cuestión última a tratar es la relativa a los efectos de la celebración del referéndum o de la consulta. La utilización de las vías citadas entraña realizar una consulta o referéndum para que el Parlamento catalán acuerde proponer a las Cortes una modificación de la Constitución (así, J. Vintró, 2013), pero el informe citado del CATN es más ambiguo al respecto. En cualquier caso, esto no se refleja en cambio en las dos preguntas acordadas. Tampoco se desprende de afirmaciones de responsables del Gobierno de la Generalitat. Según el *conseller* Homs: «Más allá del debate jurídico es evidente que si hay una consulta y la gente vota independencia esto tiene una legitimación democrática que sitúa las cosas en un punto de no retorno» (*El País*, 1 de abril de 2014).

La conclusión a la que llegamos es que no hay necesidad de celebrar la consulta en términos jurídicos, pues el Parlamento de Cataluña puede en cualquier momento ejercer la iniciativa de reforma constitucional que la Constitución y el Estatuto le reconocen, sin más límites que los procedimentales. Al mismo tiempo, si se celebra dicha consulta o referéndum propositivo de la reforma, con independencia de su carácter jurídicamente consultivo, en caso de resultado favorable a la independencia no es descabellado afirmar, vista la voluntad de sus impulsores, que podría dar lugar a un acto constituyente, de creación de un nuevo *demos* o sujeto soberano –el pueblo catalán en el sentido pleno del término– que ejercería los poderes propios de este, con lo cual los pasos siguientes no tendrían ya lugar: la iniciativa de reforma constitucional ante las Cortes, y la tramitación de la misma. El resultado de todo este procedimiento es incierto y escapa de la voluntad catalana: la aprobación corresponde a las Cortes, y al pueblo español en su conjunto.

La apelación al principio democrático para justificar una salida como la indicada es pertinente. Ahora bien, conviene precisar el ámbito en el que opera dicho principio. No se trata del principio democrático que opera normalmente en la democracia constitucional (a través de las instituciones y procedimientos –poderes constituidos–, ya sean de democracia representativa o de democracia directa, o incluso a través de una reforma constitucional) sino de un principio de tipo político, sin límites jurídicos, pues es manifestación de una situación *de facto*: la aparición de un nuevo poder constituyente, cuya efectividad depende de la capacidad jurídica y política que tenga el ordenamiento constitucional español para impedirlo o para aceptarlo.

LOS REFERÉNDUMS AUTONÓMICOS EN ITALIA

Bruno De Maria

Investigador de Derecho Constitucional, Universidad Federico II de Nápoles

SUMARIO: 1. Premisa. 2. Breves referencias a los referéndums de ámbito estatal. 3. El referéndum sobre los estatutos de las regiones con autonomía ordinaria. 4. Los referéndums regionales. 5. El referéndum sobre las leyes y los actos administrativos de las regiones. 6. El referéndum consultivo. 6.1. Algunas aclaraciones sobre los referéndums consultivos que conciernen a actos de iniciativa legislativa constitucional de las regiones. 7. Breves conclusiones. Bibliografía.

1 · Premisa

Durante los trabajos de la Asamblea Constituyente, el 21 de diciembre de 1946, en la sesión de la tarde de la Segunda Subcomisión de la Comisión sobre la Constitución, Costantino Mortati, con relación a las decisiones que se tenían que tomar en la configuración de la disciplina del referéndum en ámbito estatal, se mostró crítico respecto a la posibilidad de prever el referéndum consultivo, con el argumento que, dado que el pueblo es el órgano político más cualificado del Estado democrático, la autoridad de sus juicios no habría podido ser envilecida por carencia de efectos vinculantes y por lo tanto, por esta razón, estos referéndums se podrían considerar consultivos solo en apariencia, ya que tendrían un impacto muy diferente sobre la capacidad de los acontecimientos sucesivos.[1]

---

* Relación en el seminario organizado por el Centre d'Estudis Jordi Pujol, la Universidad Federico II de Nápoles y el Institut d'Estudis Autonòmics de Barcelona, sobre el tema «El derecho a decidir: un diálogo italo-catalán», Barcelona, 22 de octubre de 2013.

1 El informe sumario del debate puede ser leído en línea, en: http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/II _Sottocommissione/sed077/sed077nc.pdf.

En otras palabras, surge la idea que habría sido imposible, así como incompatible con el sistema de la soberanía popular, la hipótesis de reducir el pueblo a un órgano consultivo, ya que el pueblo soberano no hace dictámenes, sino que se pronuncia,[2] tesis que, de alguna manera, coincide con las posiciones adoptadas por la doctrina que niega que el referéndum, en cuanto instrumento para el ejercicio de la soberanía popular, pueda ser realmente consultivo,[3] porque «el pueblo soberano nunca da opiniones o consejos desde un punto de vista técnico».[4]

Es muy claro que la posición de Mortati en el debate constituyente ha tenido ciertamente una gran influencia sobre las decisiones que después se llevaron a cabo en la redacción de las normas generales del referéndum en el Estado, contenidas en los artículos 75 y 138 de la Constitución de 1948.

Sin embargo, la Constitución ha utilizado en manera residual el referéndum consultivo, ya que este, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 132 y 133, párrafo 2,[5] constituye una de las etapas necesarias de los procesos de formación de actos normativos a través de los cuales es posible trabajar en la estructura «geopolítica» interna a la organización del sistema de las autonomías territoriales y locales, determinando variaciones territoriales.

En definitiva, aunque no acogido entre los modelos de referéndum estatales estrictamente indicados por la Constitución, los referéndums consultivos no son ajenos a la Constitución republicana, que no solo los contempla expresamente, como se dijo, sino que también no los excluye entre las formas de participación popular en el ámbito regional.

En efecto, la Constitución, en el artículo 123, prevé la institución del referéndum como «fórmula amplia, genérica», no predeterminando los tipos admisibles y demostrando, por lo tanto, que opta por un «esquema

---

2 La posición fue remachada por Mortati en la relación sobre el poder legislativo presentada en la Segunda Subcomisión de la Comisión para la Constitución. El documento se puede leer en línea, en: http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/relaz_proposte/II_Sottocommissione/35nc.pdf, p. 195 y ss.

3 E. Bettinelli, «Testo, contesto e pretesto: referendum mobili e referendum evanescenti», en *Le Regioni*, 2001, p. 647.

4 A. Ruggeri, «Referendum inammissibili per "irragionevolezza" della richiesta», en *Pol. Dir.*, 1991, p. 277.

5 Sobre estos temas, T. Martines, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milán, 1960, ahora en *Opere*, t. II, Milán, 2000, p. 290 y ss.; E. Rotelli, «Articolo 133», en *Commentario della Costituzione*, a cargo de G. Branca, Bolonia, 1990, p. 212.

abierto»; de esta forma deja a los estatutos la tarea de determinar y articular este esquema.[6]

2 · Breves referencias a los referéndums de ámbito estatal

En el ordenamiento constitucional italiano, los referéndums que tienen lugar en el ámbito estatal se rigen directamente por la Constitución, que fija una lista exhaustiva de los tipos y establece las reglas básicas; con respecto a los referéndums que tienen lugar en sede territorial, la Constitución confiere a los estatutos regionales la tarea de articular los tipos y establecer la disciplina. Por lo tanto, en el respeto de los límites generales que se imponen a la autonomía estatutaria de las regiones, el referéndum territorial tiene potencial para un uso más amplio y relevante que los admitidos en el ordenamiento estatal.

Antes de enumerar los tipos de referéndum que la Constitución contempla en el ámbito estatal, es necesario hacer una breve referencia a la diferente interpretación que, en plano teórico, la doctrina italiana ha propuesto sobre la consulta popular.

De hecho, hay tesis articuladas que reconstruyen esta institución de una manera muy diferente; aquí podemos destacar solo los dos polos, por así decirlo, extremos: para algunos el referéndum es un instrumento de democracia directa, es decir una de las formas de ejercicio directo de la soberanía popular, ya que a través del voto referendario el pueblo participa directamente en la toma de decisiones públicas, sobreponiéndose al proceso decisorio que tiene lugar en la sede representativa y superándolo;[7] para otros expertos viceversa, el referéndum no es un instrumento de democracia directa, ni una forma de ejercicio de soberanía, más bien colocándose en el modo de organización de la democracia

6 M. Scudiero, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Nápoles, 1971, 21 e 43.

7 Entre ellos, V. Crisafulli, *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milán, 1985, p. 107.

representativa,[8] en la que el referéndum es, esencialmente, una de sus instituciones características.[9]

En esta perspectiva, el referéndum tiene la específica función de fortalecer y revitalizar los instrumentos de representación política, a fin de evitar la implosión de la política de delegación, cuando esta no es capaz de registrar y poner en práctica las demandas procedentes de abajo. El referéndum «es un instituto que posee un sentido propio en el contexto de la representación» y se puede calificar «como instituto de participación popular de tipo institucional», es decir, una «participación practicada a través de institutos prescritos y regulados por la ley y que produce efectos directamente respecto a las instituciones».[10]

Esta tesis se basa en el hecho de que, en el ordenamiento constitucional italiano, el referéndum no se concibe como «un proceso de legislación popular»,[11] ya que en todas las formas en las que se prevé constitucionalmente está estrechamente vinculado con el proceso de toma de decisiones de los órganos de representación.[12]

La consulta popular, de hecho, o se asimila en el ámbito del recorrido de la formación de la decisión pública, dejando en manos de los órganos de representación la tarea de eventualmente (nunca «necesariamente») traducir en documentos formales el resultado de la consulta popular, o concierne a lo que ya se ha decidido en sede representativa, produciendo efectos jurídicos inmediatos.

---

8 Significativo parece lo observado por Mortati en la recordada relación sobre el poder legislativo presentada en la Segunda Subcomisión de la Comisión para la Constitución, en donde no emerge una contraposición entre referéndum y sistema representativo, en cuanto el referéndum sobre las leyes desarolla la función de impulso para «mantener los órganos representativos en contacto continuo con las masas populares», es «instrumento de educación política de estas ultimas», obliga «los partidos a lo concreto», y consiente en contrabalancear la influencia excesiva adquirida por algunas fuerzas políticas durante las elecciones.

9 M. Luciani, «Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana», en *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 37, 2008, p. 157 y ss.; M. Luciani, «La formazione delle leggi. Tomo 1, 2. Articolo 75. Il referendum abrogativo», en *Commentario della Costituzione*, a cargo de G. Branca y A. Pizzorusso, Bolonia-Roma, 2005, p. 1 y ss.

10 M. Luciani, «Il referendum...», en *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 37, 2008, p. 163.

11 C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlín, 1928, trad. it. por A. Caracciolo, *Dottrina della Costituzione*, Milán, 1984, p. 340 y ss.

12 M. Luciani, «La formazione delle leggi…», en *Commentario della Costituzione*, a cargo de G. Branca y A. Pizzorusso, Bolonia-Roma, 2005, p. 122 y ss.

En ningún caso el proceso de formación de la decisión está totalmente delegado al electorado.

En el ámbito estatal, el artículo 75 de la Constitución regula el referéndum legislativo, del cual se limita a establecer el tipo (solo derogación de leyes y actos con fuerza de ley) y las limitaciones, tanto formales como sustantivas, reservando entonces a la ley la tarea de regular todos los demás aspectos.

El artículo 138 de la Constitución establece el referéndum constitucional, que se traduce en la consulta (solo «eventual») del cuerpo electoral para aprobar (o rechazar) las enmiendas a la Constitución, así como las otras leyes constitucionales, ya definitivamente aprobadas por el Parlamento. Se trata de un referéndum que produce una suspensión de las deliberaciones de las cámaras, en el sentido de que el electorado –si se dan las condiciones establecidas en el artículo 138 de la Constitución– tiene que pronunciarse antes de que las nuevas normas constitucionales entren en vigor.

La Ley constitucional de 3 de abril de 1989, n. 2, posteriormente dispone, en vía muy ocasional y excepcional, la convocatoria de un referéndum sobre la asignación de un mandato constituyente al Parlamento Europeo en ocasión de las elecciones europeas de junio de ese año.

Los referéndums previstos por el art. 132 de la Constitución, relativos a la fusión de las regiones, a la creación de nuevas regiones o al cambio de provincias y municipios de una región a otra, son específicos y peculiares. Implican solo a los electores directamente afectados por las variaciones territoriales, y por lo tanto se conocen comúnmente como referéndums locales, pero a pesar de su dimensión local estos referéndums conciernen a temas de interés nacional, tanto es así que la consulta popular es solo una fase del procedimiento que se concluye con la aprobación de leyes estatales. Los referéndums sobre las propuestas de modificación de las estructuras políticas locales, que pueden modificar la lista de las regiones que figuran en el artículo 131 de la Constitución (fusión de las regiones o formación de nuevas regiones), se insertan dentro del proceso de formación de una ley constitucional. Las personas del territorio del que se trata están llamadas a votar en un referéndum convocado sobre el acto de la iniciativa legislativa; sobre la ley constitucional, si es aprobada, puede entonces ser convocado el referéndum constitucional, que involucra a todo el cuerpo electoral estatal.

Los referéndums previstos en el artículo 133, párrafo 2, de la Constitución, están relacionados con la institución de nuevos municipios, con la

modificación de sus electores o sus nombres: se trata de referéndums de interés solamente local, que se refieren a un proyecto de ley regional.

3 · El referéndum sobre los estatutos de las regiones con autonomía ordinaria

El artículo 123 de la Constitución regula la autonomía estatutaria de las regiones «ordinarias». Su texto ha sido profundamente modificado por la Ley constitucional n. 1 de 1999.

Anteriormente, el estatuto fue objeto de deliberación por el Consejo Regional y aprobado por la ley del Estado. Con su aprobación, las cámaras ejercían un control político sobre las deliberaciones adoptadas en el plano regional, y podían decidir no aprobar el estatuto e invitar a los órganos representativos de la región a revisar el contenido de los estatutos.

En cambio, actualmente, el estatuto es aprobado por la ley regional, y su proceso de formación es «complejo»: la ley regional estatutaria debe ser aprobada por el consejo regional por mayoría absoluta de sus miembros, con dos decisiones posteriores que deben intervenir en un intervalo no menor de dos meses; antes de ser promulgada debe publicarse (publicación *notiziale*), y desde esa fecha se calcula el término de la activación de los dos controles (solo eventuales) antes de su promulgación, uno de legitimidad (el proceso de constitucionalidad)[13] y el otro político (referéndum).[14]

En particular, desde la fecha de publicación *notiziale* comienza un período de treinta días dentro de los cuales el Gobierno puede promover el recurso al Tribunal Constitucional por vicios de constitucionalidad del estatuto, desde la misma publicación. A continuación, se inicia un plazo diferente de tres meses, dentro del cual una quincuagésima parte de los vo-

---

13 A. Ruggeri, «Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi) alla luce della riforma costituzionale del 1999», en *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti, IV, Studi degli anni 1999-2000*, Turín, 2000, p. 342 y ss.

14 U. De Siervo, «Il sistema delle fonti», en *Le Regioni*, 2000, p. 596 y ss.; R. Tosi, «I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti», en *Le Regioni*, 2000, p. 533 y ss.; P. Giangaspero, «La Corte costituzionale e il procedimento di approvazione degli statuti regionali ordinari: problemi risolti e questioni da definire in tema di interpretazione dell'art. 123 Cost.», en *Le Regioni*, 2006, p. 746 y ss.

tantes de la región o una quinta parte de los miembros del consejo regional podrá exigir que el estatuto sea sometido a referéndum.[15]

El artículo 123, párrafo 3, de la Constitución precisa que el estatuto sometido a referéndum no se difunde si no es aprobado por mayoría de los votos válidos. Sin embargo, no dice nada explícitamente sobre la promulgación del estatuto para el caso en que sea promovido el juicio de constitucionalidad. Además, por la manera en que está escrita la disposición constitucional, es posible que el proceso de constitucionalidad sobre el estatuto se sobreponga al referéndum popular.

Sobre este tema, el Tribunal Constitucional, con la Sentencia n. 304 de 2002, sintió la necesidad de aclarar, en la secuencia temporal de los plazos, el orden en el que los dos controles diferentes deben producirse. En particular, el Tribunal Constitucional ha establecido que si se promueve la cuestión de constitucionalidad no tendría sentido llevar a cabo el referéndum antes de que finalice el juicio.

El Tribunal no lo dice explícitamente, pero en la sentencia refleja el deseo de evitar que las decisiones sobre cuestiones de constitucionalidad del estatuto intervengan sobre un texto ya aprobado por la mayoría del electorado regional. En el contexto de la decisión, en otras palabras, se plantea la necesidad –a menudo puesta en evidencia por la doctrina–[16] según la cual, con el fin de proteger la legitimidad del Tribunal Constitucional, el juicio de constitucionalidad debe mantenerse lo más lejos posible de la tensión política sobre las cuestiones que se decidan.

La dirección indicada por el Tribunal Constitucional orienta a los legisladores regionales, que, al establecer las normas para la aplicación del procedimiento constitucional de formación de los estatutos, han establecido que, cuando el Gobierno promueve los procesos de constitucionalidad, se suspenden los plazos para la solicitud de referéndum.[17]

---

15 F. Benelli, «L'unicità del referendum sugli statuti regionali e la giusta logica del "tutto o niente"», en *Le Regioni*, 2006, p. 532 y ss.; A. Ruggeri, «Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)», en *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2006, en línea en www.forumcostituzionale.it.

16 G. Zagrebelsky y V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Bolonia, 2012, p. 120.

17 N. Zanon, «Referendum e controllo di costituzionalità sugli Statuti regionali: chi decide qual è la corretta lettura dell'art. 123 Cost.? (Note minime su una legge regionale che interpreta la Costituzione)», en *Le Regioni*, 2000, p. 985 y ss.

4 · Los referéndums regionales

El artículo 123 de la Constitución dispone que es competencia de los estatutos regionales regular, como parte de la configuración de las reglas básicas de la región, el referéndum y establecer su naturaleza y su objeto.

Por esta razón se argumenta, desde la denominada «primera temporada estatutaria»,[18] que el referéndum corresponde al «contenido necesario» de los estatutos,[19] porque la Constitución los menciona expresamente entre las competencias de estos últimos y no pone su disciplina.

En verdad, sería necesario aclarar el significado de tal expresión, que es probable que sea un presagio de expectativas excesivas en las respuestas que los estatutos han sido capaces de ofrecer en la elaboración de la disciplina de instrumentos similares y que se presta al mismo tiempo a diferentes usos en diferentes contextos, en los que, sin embargo, puede asumir significados no siempre en consonancia con lo que realmente se desea expresar.

Por ejemplo, se considera poco probable que un estatuto completamente desprovisto de contenido necesario respecto al referéndum pueda, por lo tanto, ser declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional. En otras palabras, en esta perspectiva la «necesidad» de los contenidos adquiere un significado no exactamente legal, sino más bien político. Pero si es así, esto significa que una de las características a que aspira el proyecto político que se desprende de la disciplina del sistema de autonomía constitucional es la proyección de los estatutos en la definición de soluciones innovadoras en el campo del referéndum. En ella, evidentemente, se colocan grandes expectativas con respecto a la configuración independiente, por parte de las comunidades regionales, de los instrumentos de participación popular en el ámbito territorial, en vista de la definición de un modelo de

---

18 La expresión –empleada entre otros por M. Luciani, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali* (09/2006), en issirfa.cnr.it– se refiere a los estatutos regionales adoptados a partir de la ejecución del ordenamiento regional configurado por el título V de la II parte de la Constitución italiana, hasta el advenimiento de las reformas introducidas por las leyes constitucionales del periodo 1999-2001, que han reescrito la disciplina constitucional de las autonomías territoriales, en dirección –como es notorio– de una conspicua ampliación de la esfera de autonomía.

19 U. De Siervo, *Gli statuti delle regioni*, Milán, 1974; M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bolonia, 2002.

la relación entre las instituciones de representación y el cuerpo electoral que realmente se ajusten a los requisitos de la comunidad local.[20]

En esta misma dirección conduce también alguna orientación de la jurisprudencia constitucional, según la cual, por ejemplo, «de conformidad con el art. 123 de la Constitución, la materia del referéndum está expresamente incluida en el contenido obligatorio de los estatutos, y por lo tanto hay que suponer que a las regiones se les permite expresar su disciplina de forma diversa respecto al tipo de referéndum previsto en la Constitución, incluso innovando con ellos en varios aspectos, precisamente porque cada región es libre de designar formas, métodos y criterios de participación popular en el proceso de control democrático de los actos regionales».[21]

En resumen, la Constitución configura estrictamente las instituciones de representación, estableciendo la obligatoriedad de los órganos y sus principales responsabilidades, pero al mismo tiempo ofrece una amplia autonomía en la legislación espacial de las comunidades locales con respecto a las instituciones de participación. Y esta es una característica específica de la organización del Estado regional definido por la Constitución italiana.

5 · El referéndum sobre las leyes y los actos administrativos de las regiones

Desde su formulación original, el artículo 123 de la Constitución encomienda a los estatutos de las regiones la tarea de regular el referéndum en el contexto regional, y aclara que la consulta regional del electorado puede implicar tanto las leyes como los actos administrativos de la región.

El referéndum de ámbito regional dispone, por lo tanto, de un margen mucho más grande que el que, según la Constitución, se le reconoce al referéndum estatal.

La previsión –invariada después de las revisiones constitucionales de 1999 y 2001– se ha enriquecido con nuevos significados, tanto para las competencias de los estatutos (en particular las relativas a la definición de

---

20 R. Pinardi, «I controlli di regolarità e di ammissibilità delle richieste di referendum regionale dopo la seconda stagione statutaria», en *Rivista AIC* n. 1/2012, en línea: http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/si- tes/default/files/rivista/articoli/allegati/Pinardi.pdf.

21 Así lo indica la Sentencia n. 372, de 2004, del Tribunal Constitucional.

la forma de gobierno) como para la expansión de los asuntos regionales. Además, la reforma del procedimiento para la formación de los estatutos (como hemos visto, ya no sometidos al control político del Parlamento) pasa a ser relevante.

Y de hecho, en la llamada «primera época estatutaria», los estatutos configuraban el referéndum regional casi exclusivamente como un instrumento para la abrogación de las leyes, solución que, según la doctrina, podría fomentar el establecimiento de una relación de «consonancia política» entre las comunidades y el aparato.[22]

Se trata de una tendencia debida, en su mayor parte, a la actitud adoptada por las cámaras, cuando estaban llamadas a aprobar los «viejos estatutos». Parlamentariamente, de hecho, se tendía a limitar el alcance de la institución del referéndum regional a la dimensión reconocida en el artículo 75 de la Constitución, en nombre de la necesaria armonía de los estatutos con la Constitución. Por lo tanto, se prefería que el ámbito objetivo del referéndum se limitara a la ley, y se privilegiaba una disciplina de la institución del referéndum que era, en la medida de lo posible, similar a la del referéndum estatal sobre las leyes.[23]

Pero también en los estatutos de «nueva generación» parece que las potencialidades del instrumento del referéndum no han sido entendidas a fondo, de modo que la mayor parte de las nuevas disposiciones estatutarias siguen el esquema adoptado por el artículo 75 de la Constitución.

Por ejemplo, hay pocos estatutos que han ampliado el alcance de la abrogación del referéndum a actos normativos distintos de la ley, como los reglamentos, los actos administrativos de aplicación general, o los actos de la programación, aunque sigue excluyéndose la posibilidad que el referéndum revocatorio pueda cubrir los actos de la administración activa.

Por otra parte, proponiendo el esquema previsto en el artículo 75 de la Constitución, casi todos los estatutos condicionan la validez de la consulta popular a la participación en el voto de la mayoría de los beneficiarios, y establecen que en tales condiciones se tiene en cuenta la forma en la que se expresa la mayoría de los votos válidos. Por lo tanto, para estos estatutos, y si no se alcanza el umbral mínimo de participación en la votación, el referéndum queda desprovisto de todo efecto. Y todo esto a pesar de lo

---

22 M. Scudiero, *Il referendum*..., Nápoles, 1971, p. 61 y ss.

23 F. Bassanini y V. Onida, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento. Rilievi critici su una vicenda parlamentare*, Milán, 1971.

que el Tribunal Constitucional ha establecido, con la Sentencia n. 372 de 2004: «No puede ser considerado como principio vinculante para el estatuto la determinación del quórum estructural prevista en el artículo 75 de la Constitución. Los asuntos de referéndum, según el artículo 123 de la Constitución, forman expresamente parte de los contenidos obligatorios del estatuto, y procede considerar que a las regiones se les permite expresar su disciplina diversa según el tipo de referéndum previsto en la Constitución, incluso innovando en varios aspectos, ya que cada región puede nombrar libremente las formas, métodos y criterios de participación popular en los procesos de control democrático de los actos regionales».

6 · El referéndum consultivo

El referéndum consultivo consiste en una consulta popular solicitada por los órganos regionales en temas de especial interés regional. Este referéndum no produce efectos jurídicamente vinculantes y es un instrumento político útil para consultar al electorado, para crear una conexión con el pueblo.

En la mayoría de las regiones, la iniciativa se encomienda directamente al Consejo Regional. En algunas regiones, existe también la iniciativa popular. Las diferentes opciones en la titularidad de la iniciativa es uno de los aspectos que contribuyen a caracterizar este tipo de referéndum.

En el primer caso, el referéndum es un instrumento a disposición del órgano representativo, para conocer la orientación del electorado con respecto a las decisiones que se está preparando a tomar. En el segundo caso, el referéndum se convierte en un instrumento que se presta a usos políticos de distinta naturaleza.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ofrece indicaciones reconstructivas de este instituto, que serán recordadas aquí con referencia específica a aquellas decisiones adoptadas para evaluar los límites del referéndum consultivo con respeto de los actos de iniciativa legislativa de competencia de los consejos regionales.

Cabe recordar a este respecto que el artículo 121, párrafo segundo, de la Constitución otorga a los consejos regionales la facultad de ejercer, respecto al Estado, los poderes de iniciativa legislativa. Esa disposición establece que los consejos regionales podrán presentar proposiciones de ley al Parlamento estatal. La interpretación consolidada de esta norma está orientada a reconocer a las asambleas electivas de las regiones la oportunidad de

proponer también la adopción de una ley constitucional, así como de una ley de reforma de la Constitución.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia n. 256 de 1989, declaró que el referéndum consultivo regional es «expresión de la participación política popular que se basa en los artículos 2 y 3 de la Constitución: una manifestación que tiene un fuerte alcance político, y es relevante en términos de consonancia entre la comunidad y el organismo público», así como en el nivel de «responsabilidad política» de los órganos de representación. Para los jueces constitucionales, el referéndum consultivo «no es vinculante a nivel jurídico-formal y no concurre a formar la voluntad de los órganos que lo han convocado». El Tribunal, por lo tanto, ha destacado que el referéndum de este tipo tiene un valor que puede ser explicado en un nivel diferente al estrictamente jurídico y que, por lo tanto, los resultados del referéndum no tienen vínculos jurídicos. Por otra parte, muestra que los resultados del referéndum son capaces de influir en los actos y en las «decisiones discrecionales que pertenecen a ciertos órganos centrales». Por lo tanto, al tiempo que señala que «los intereses regionales se proyectan más allá de los límites territoriales de la región» (Sentencia n. 829 de 1988), el Tribunal declara que el referéndum debe limitarse a los asuntos de competencia regional y no puede concernir cuestiones que interesen a la «comunidad nacional», o que puedan «afectar negativamente el orden constitucional y político del Estado».

En la siguiente Sentencia, n. 470 de 1992, el Tribunal Constitucional ha precisado ulteriormente que el referéndum consultivo «no puede dejar de ejercer su influencia de dirección y orientación», no solo con respecto a las decisiones que se deben tomar por el consejo regional, sino también en relación con las «etapas de la formación de la ley estatal», condicionando las decisiones discrecionales de competencia exclusiva de los órganos centrales. Por estas razones, señala el Tribunal, el referéndum debe tener como objeto los asuntos de competencia de la región, con el fin de ejercer su efecto solo en los organismos regionales.

En su Sentencia n. 496 de 2000, el Tribunal Constitucional ha declarado también que no se permite el referéndum relativo a leyes estatales de reforma constitucional, ni siquiera en relación con asuntos de interés regional. Según el Tribunal Constitucional –con respeto a los procedimientos descritos en los artículos 70 y siguientes y en el artículo 138 de la Constitución–, el referéndum sería una agravación del procedimiento, no compatible con un sistema de fuentes tipificado y cerrado. La atribución al electorado re-

gional de la competencia de dar una opinión sobre la iniciativa de revisión constitucional se hallaría en contraste con el principio representativo definido en el artículo 138 de la Constitución, que, por supuesto, no concede al pueblo en sede referendaria «una función de propulsor de la innovación constitucional».

El Tribunal Constitucional señala que, en el procedimiento de reforma constitucional, el referéndum constituye una fase eventual que interesaría al electorado estatal en su conjunto. Con el referéndum regional sobre la iniciativa de ley constitucional, se introduciría una consulta doble, a través de la cual una parte del electorado, el de la región de que se trate, sería llamado a votar dos veces sobre la misma cuestión de revisión: la primera vez en la fase consultiva; la segunda vez como parte del cuerpo electoral nacional unitario, en el proceso de decisión constitucional. El Tribunal recuerda que el proceso de reforma constitucional no está disponible y que no hay espacio para los sujetos no contemplados en la Constitución.[24]

6.1 · Algunas aclaraciones sobre los referéndums consultivos que conciernen a actos de iniciativa legislativa constitucional de las regiones

Como se mencionó anteriormente, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional el referéndum consultivo regional no puede estar sujeto a los poderes de iniciativa legislativa atribuidos a los consejos regionales en el artículo 121, párrafo segundo, de la Constitución.[25] Esta limitación es particularmente fuerte si el acto de iniciativa se refiere a una modificación de la Constitución.

La solución del Tribunal Constitucional, como los argumentos que ha utilizado para explicar los motivos de este límite, no han convencido completamente a una parte de la doctrina, que ha manifestado numerosas perplejidades. En algunos casos, se ha argumentado que el Tribunal Constitucional ha expresado un juicio «de valor» en la Sentencia n. 496 de 2000,

---

24 M. Luciani, «I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)», en *Le Regioni*, 2002, p. 1381 y ss.

25 F. Cuocolo, «Leggi di revisione costituzionale e referendum consultivo regionale», en *Giur. cost*., 2000, p. 3816.

juicio que reveló las verdaderas razones de los no compartibles argumentos de derecho.[26]

El Tribunal, de hecho, a los argumentos jurídicos antepone una premisa: «La finalidad de la ley impugnada no puede ser compartida». Aparece, sin embargo, algo notorio que el Tribunal, a fin de extrapolar la *ratio* de las disposiciones de ley sujetas a su control, se interrogue sobre los fines perseguidos por el legislador, sobre todo cuando es llamado a pronunciarse sobre la razonabilidad de las disposiciones legislativas impugnadas. El Tribunal Constitucional normalmente evalúa los fines de la ley en función de los valores constitucionales y de los parámetros de tiempo en tiempo implicados por el acto normativo sujeto a su control.[27] Dicho de otro modo, con tales expresiones el Tribunal Constitucional no introduce un juicio «de valor», sino que mira a la ley desde la perspectiva de la Constitución, y descubre en la ley una finalidad que no es compatible con la dirección que la Constitución impone al legislador.

Además, según esta doctrina, el Tribunal se vería influenciado por una idea del referéndum que atribuye demasiada importancia a estas consultas del electorado. Puesto que el pueblo es la fuente del poder, cualquier referéndum tendría, en la tesis criticada, su propia fuerza inmanente que no podría dejar de reflejarse en los procesos de decisiones públicas, condicionándolos.

Según esta doctrina, esta perspectiva no sería útil para entender el verdadero alcance y el significado específico del referéndum consultivo, y hasta sería un error suponer que los diferentes tipos de referéndum pertenezcan a una sola categoría, no pudiendo ser reducibles a esta las figuras que llevan su nombre, demasiado diferentes entre ellas.

En particular, el referéndum consultivo seria un instrumento de «participación débil», porque, separado del relativo proceso de decisión pública, al cual se limitaría a dar un aporte de elementos útiles a la decisión, «el referéndum resulta, por lo tanto, un interlocutor en el proceso de decisión política: una voz importante, cierto, pero no la única y, sobre todo, no aquella decisiva».[28] Por esto, un referéndum consultivo que, como el juzgado por el Tribunal Constitucional, se propone escuchar el cuerpo electoral regional sobre la proposición de un acto de iniciativa legislativa constitucional que

---

26 E. Balboni, «Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?», en *Le Regioni*, 2001, p. 216 y ss.

27 L. D'Andrea, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milán, 2005, p. 53 y ss.

28 E. Balboni, «Il referendum consultivo…», en *Le Regioni*, 2001, p. 218.

tienda a reconocer mayor autonomía a la región habría consentido la apertura de una «dialéctica» de esperar y de un «sano conflicto» entre sujetos del Estado que tienen la misma dignidad política, en el ámbito de un ordenamiento constitucional que habría puesto en el centro de las relaciones el principio de subsidiariedad: «El referéndum que el Tribunal ha impedido habría podido constituir un momento histórico de confrontación dialéctica, o sea, habría podido ser una piedra de apoyo de la nueva cultura pública».[29]

Respecto a semejantes críticas, se necesita hacer algunas consideraciones inmediatas. En primer lugar, se nota una contradicción interior al razonamiento, en el momento en que por un lado se define el referéndum consultivo como un instrumento de participación débil, porque su resultado no produce efectos vinculantes, y por el otro se reconoce que la expresión del voto del cuerpo electoral regional en un referéndum semejante habría abierto un conflicto entre diversos niveles del ordenamiento.

Entonces, o el referéndum consultivo es instrumento débil, y como tal no idóneo para empeñar las instituciones regionales en un careo dialéctico y conflictivo con las estatales, o el valor substancial de un referéndum semejante es otra cosa, y entonces se comprende bien cómo en caso de celebrarse podría derivar en un conflicto interno en el ordenamiento.

Además, no se ve cómo un conflicto semejante pueda ser juzgado constitucionalmente «sano» y deseable, ya que eso sería la prueba de la existencia de una fractura interior a la unidad política del ordenamiento constitucional, no admitida por los principios de estructura de la forma de Estado regional enunciados en el artículo 5 de la Constitución. Se trata de argumentos utilizados expresamente por el Tribunal Constitucional que quedan insuperados por la crítica antes referida y que, como vamos a ver mejor dentro de poco, conciernen a las normas del sistema que, en el ordenamiento dado, parecen realmente poner un límite insuperable a la hipótesis de los referéndums, también los de naturaleza consultiva (o sea, capaces de producir efectos solo políticos), con los cuales una fracción del cuerpo electoral, agregada por factores de mera pertenencia territorial, quiera pronunciarse «contra» la Constitución, o de cualquier modo en la dirección de una superación.

También se tiene que evidenciar que en el razonamiento global de esta doctrina se utilizan ejemplos que no son homogéneos con el hecho examinado.

---

29 E. Balboni, «Il referendum consultivo…», en *Le Regioni*, 2001, p. 222.

Para fundar la tesis según la cual el referéndum consultivo sería un instrumento de participación débil, se refieren como ejemplos acontecimientos que se han consumado en el ámbito de los ordenamientos comunales y provinciales, donde en algunos casos los resultados de un referéndum consultivo desarrollado sobre los posibles contenidos de un acto administrativo de alcance general han quedado desprovistos de correspondencia en las determinaciones sucesivamente asumidas por los órganos representativos. Parece, sin embargo, poco probable tratar de la misma manera –tanto bajo el perfil jurídico formal como bajo el perfil político institucional– los referéndums consultivos relativos al posible contenido de semejantes actos (de nivel comunal) y aquellos que conciernen a la reivindicación de mayor autonomía constitucional de la comunidad territorial y de sus instituciones, a vehicular a través de un acto de iniciativa del proceso (estatal) de revisión constitucional. El punto de observación no puede ser la capacidad de propagación de los efectos del referéndum consultivo mas allá de la esfera de autonomía y en la dirección de otros niveles de gobierno, o sea, de los vínculos que de ello derivan sobre la sucesiva actividad de las instituciones representativas territoriales (que puede ser vuelta también hacia el exterior, como en el caso de la iniciativa legislativa constitucional de los consejos regionales); lo que se tiene que considerar, para elegir de la manera correcta eventuales elementos de comparación, es el valor institucional de la pronuncia referendaria.

En el ejemplo de referéndum consultivo sobre la dimensión de la autonomía constitucional de la región del Véneto, se quería pedir al cuerpo electoral de la región que se pronunciara sobre su grado de aceptación de la disciplina constitucional en vigor, cosa sin duda diferente de las votaciones en materia de programación urbanística del territorio comunal.

Otras observaciones críticas se han fijado en el uso que el Tribunal ha hecho, sobre todo en la Sentencia n. 496 de 2000, de las categorías que conciernen a la teoría de las fuentes del derecho. Según esta tesis, extremadamente sintetizada, el Tribunal, declarando la inconstitucionalidad de la ley impugnada, habría evidenciado una interferencia entre procesos de decisión política regional y procesos de decisión política estatal que, estrictamente, no debería existir.

El referéndum consultivo, de hecho, produce sus efectos no vinculantes con referencia a la decisión de ejercitar un acto de iniciativa legislativa estatal. Eso, entonces, interviene en una fase totalmente interna al proceso de decisión política del órgano de la región titular del poder de iniciativa le-

gislativa.[30] Solo después del ejercicio de tal poder, y por lo tanto presentada la propuesta de ley constitucional, se inicia el recorrido de formación de la decisión política del Estado en orden a la propuesta recibida por la región.

Se trata, por eso, de procedimientos que no se comunican y que deben seguirse de forma separada, en consideración de las notorias esferas de autonomía que la Constitución otorga (y garantiza) a las relaciones entre Estado y regiones. Además, según esta tesis, el referéndum consultivo regional sobre un acto de iniciativa legislativa constitucional de la región está expresamente previsto por el artículo 132 de la Constitución; esto quiere decir que una solución semejante tendría que haber sido juzgada como constitucionalmente admisible, de forma coherente con tal previsión.[31]

Esta última consideración tendría que cumplir algunas observaciones. En efecto, también se puede invertir el razonamiento de la doctrina acreditada antes referida y sostener que el propio contenido del artículo 132 de la Constitución prueba que es correcto el resultado alcanzado por el Tribunal Constitucional.

De hecho, esta disposición constitucional es excepcional y derogatoria en el contexto de la disciplina que la Constitución establece para regular el proceso de revisión constitucional y la participación de los consejos regionales en dicho proceso mediante el ejercicio de las facultades de iniciativa legislativa. Se trata de la configuración de un vínculo a la iniciativa (la consulta preventiva de las poblaciones interesadas) para el que existen razones específicas, y que introduce una carga en el procedimiento de revisión normalmente no prevista.[32]

Por esto, el procedimiento contemplado en el artículo 132 de la Constitución puede ser considerado excepcional y derogatorio. Deducir, por una norma excepcional, una regla general es una operación poco adecuada en términos de interpretación constitucional.

---

30 N. Zanon, «I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale», en *Giur. cost.*, 1992, p. 4267 y ss.

31 A. Ruggeri, «Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti», en *Le Regioni*, 2001, 224 y ss.; A. Ruggeri, «Referendum consultivi e "dottrine" giurisprudenziali delle fonti», en *Nomos*, 1993, 1, p. 1 y ss.

32 L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bolonia, 1996, p. 168 ss.; A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto. Commentario del codice civile. Artt. 1-9*, 2ª ed., Bolonia-Roma, 2011, p. 169; M. Pedrazza Gorlero, *Le variazioni territoriali delle regioni. Contributo allo studio dell'art. 132 della Costituzione*, vol. 2, *Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, Padua, 1991, p. 33 y ss.

Viceversa, una norma excepcional debe interpretarse restrictivamente, y se aplica únicamente en los casos en los que se establece expresamente. Y con más razón teniendo en cuenta el contexto normativo en el que se ubica y la función del proceso de formación de las leyes de revisión constitucional, que, como se sabe, representa una garantía de la Constitución y de la rigidez de esta.

En otras palabras, debe constatarse que para la Constitución italiana las iniciativas populares a favor de la autonomía, impulsadas por el electorado mediante un referéndum consultivo, pueden ser vehiculadas en el proceso de revisión de la Constitución solo en los casos previstos en el artículo 132.

Las otras iniciativas a favor de la autonomía no pueden ser vehiculadas en el proceso de revisión de la Constitución impulsando un referéndum, sino que se tienen que preferir otras vías de acceso, y seleccionarlas entre las expresamente previstas en la Constitución.

A esto se suma que la teoría de las fuentes no parece ser la perspectiva de estudio más útil para reconstruir el caso en discusión, porque los temas más relevantes no atañen los aspectos formales del acto normativo, sino que conciernen al ejercicio de la función del que este acto es una expresión.

En realidad, la función de revisión de la Constitución necesariamente debe ser responsabilidad del nivel estatal, con la participación (solo eventual, en las condiciones establecidas en el artículo 138 de la Constitución) de todo el electorado del Estado. No parece que en contra de esto –así como de las instituciones representativas del Estado– sea posible admitir una reclamación de una mera parte de este electorado, concentrado en áreas restringidas del territorio, de forma que el proceso pueda tomar una dirección contraria a los valores que informan el propio ordenamiento constitucional, o a la unidad política y jurídica del ordenamiento de la República.

En resumen, no parece que se puedan doblegar las necesidades del sistema a la teoría de las fuentes y a sus categorías, teniendo en cambio que investigar, en la teoría de las fuentes, el significado de sus categorías que aparezca como compatible y respetuoso de las necesidades del sistema en su conjunto.[33]

Parece útil recordar otra posición expresada sobre el respeto de las decisiones adoptadas por el Tribunal con respecto al referéndum consultivo sobre la iniciativa legislativa constitucional de los consejos regionales.

---

33 M. Dogliani, F. Cassella, «La "solitudine" del Parlamento nella decisione sulla forma dell'unità nazionale», en *Le Regioni*, 1993, p. 1311 ss.

Teniendo en cuenta que de la posición expresada por el Tribunal Constitucional surge, como su premisa lógica y cultural, la idea que un referéndum nunca puede ser verdaderamente consultivo –porque el pueblo soberano no emite opiniones, sino que delibera–, se mueven otras críticas a los fines jurisprudenciales de que se discurre.

Son unos presupuestos semejantes los que, según doctrina acreditada, invalidan el razonamiento del Tribunal, ya que «no es en absoluto dicho que un sujeto titular de la soberanía sea nada menos que constreñido a tener que actuar siempre como tal», más bien el artículo 1 de la Constitución establece que la soberanía popular puede ser ejercida solo en las formas constitucionalmente previstas y, entonces, niega que sean «ejercicio de soberanía las intervenciones del pueblo fuera de aquellas formas». Sería arbitrario atribuir efecto vinculante a un referéndum en el que los votantes que han participado (y aquellos que no han participado) conocían los límites institucionales,[34] y un efecto de condicionamiento de la representación también puede llegar, de manera más fuerte, a través de la iniciativa legislativa constitucional popular, compacta y concentrada en una sola región.[35]

Es cierto que la soberanía se ejerce en la forma y dentro de los límites establecidos por la Constitución y que la eventual plusvalía política de una consulta popular de tipo referendario no se puede confundir con el valor intrínseco de un acto de ejercicio de poder soberano. Este ciertamente no es el lugar para abordar la relación entre soberanía, regiones y comunidades regionales,[36] y de hecho el caso en cuestión, en sí mismo, no habría merecido ser confundido con las formas, incluso subrepticias, en las que puede ocurrir la soberanía popular.

Diferente, por supuesto, sería un referéndum –aunque solo fuera consultivo– orientado a dejar que el cuerpo electoral optara por una solución que entrara en abierto conflicto con la Constitución, o, incluso, que estuviera orientada a la disolución, aunque fuera parcial, del pacto constitucional. Una opción semejante sería totalmente incompatible con los principios supremos, principalmente los expresados en los artículos 1, 2, 3 y 5 de la

---

34 M. Luciani, «I referendum regionali…», en *Le Regioni*, 2002, p. 1399.

35 S. Bartole, «Riforme federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile», en *Giur. cost.* 2000, p. 3819 y ss.

36 A. Anzon, «Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale», en *Giur. Cost.* 2007, p. 4999 y ss.

Constitución, dentro de los cuales debe moverse la autonomía regional en todas sus manifestaciones.

Añádase a esto que, probablemente, en tales circunstancias el problema que se plantearía no sería el de las formas de ejercer la función de revisión constitucional, ya que el enfoque se desplazaría al tema más amplio y más teóricamente complejo del poder constituyente. Se trataría de comprender en qué formas tal poder podría ser reclamado por grupos, más o menos amplios, que –en su mayoría– históricamente se han adherido y han compartido el vigente ordenamiento constitucional como miembros de una comunidad unitaria fundada sobre el reconocimiento y la garantía de los derechos inviolables y sobre el cumplimiento de los inderogables deberes de solidaridad.[37]

7 · Breves conclusiones

Dada la amplitud de los posibles modelos, el referéndum autonómico ha sido poco valorizado en la experiencia constitucional italiana.

En primer lugar, como se ha tratado de señalar, las soluciones adoptadas por los estatutos de las regiones han mostrado una marcada tendencia reduccionista, introduciendo disciplinas no solamente repetitivas de las disposiciones constitucionales que rigen el uso del referéndum en el ámbito estatal, sino sobre todo desprovistas de instrumentos capaces de conformar el referéndum regional a las necesidades específicas de la comunidad política territorial.

El único elemento de verdadera novedad que, en comparación con el referéndum estatal, surge en la regulación del referéndum territorial es la previsión del referéndum consultivo, como se mencionó, ajena al modelo estatal. Sin embargo, el uso de este tipo de referéndum es muy infrecuente, entre otras razones porque resultaría poco funcional a la dinámica política y al proceso decisional consultar en un primer momento al electorado y luego decidir sobre las cuestiones sometidas a referéndum.

De hecho, se podría entender la decisión de consultar a los electores, a través de un referéndum, solamente si la decisión que el organismo político debe adoptar estuviera destinada a propagar sus efectos más allá de los

37 S. Tierney, *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation,* Oxford, 2012, p. 74 y p. 148.

límites del proceso decisional regional, con el fin de «reforzar» políticamente, en presencia del decisor a quien está destinado, el acto acogido por la mayoría del consejo regional.

En este sentido, se recuperaría el significado del uso del referéndum consultivo, propiamente en relación con la facultad de promover la adopción de las leyes estatales, especialmente las constitucionales. Pero con respecto a estas hipótesis, como se ha visto, en la jurisprudencia constitucional han surgido limitaciones específicas, que el Tribunal Constitucional ha explicado recurriendo a argumentos principalmente de carácter formal, y que probablemente disimulan la voluntad de no minar la unidad del ordenamiento, límite dentro del cual se explica todo el fenómeno del regionalismo italiano.

También hay que señalar que esos límites han sido evidenciados por el Tribunal Constitucional ya en la fase del primer regionalismo italiano, pero han sido corroborados, con aún mayor firmeza, incluso después de la entrada en vigor de las reformas constitucionales de 1999 y 2001, que han fortalecido mucho la autonomía regional y que han introducido en el ordenamiento constitucional italiano un modelo de regionalismo «fuerte», llamado por algunos «casi federal».

Bibliografía

Anzon, A., «Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale», en *Giur. Cost.* 2007, p. 4999 y ss.

Balboni, E., «Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?», en *Le Regioni*, 2001, p. 216 y ss.

Bartole, S., «Riforme federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile», en *Giur. cost.* 2000, p. 3819 y ss.

Bassanini, F., y Onida, V., *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento. Rilievi critici su una vicenda parlamentare*, Milán, 1971.

Benelli, F., «L'unicità del referendum sugli statuti regionali e la giusta logica del "tutto o niente"», en *Le Regioni*, 2006, p. 532 y ss.

Bettinelli, E., «Testo, contesto e pretesto: referendum mobili e referendum evanescenti», en *Le Regioni*, 2001, p. 647.

Crisafulli, V., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milán, 1985.

Cuocolo, F., «Leggi di revisione costituzionale e referendum consultivo regionale», en *Giur. cost*., 2000, p. 3816.

D'Andrea, L., *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milán, 2005.
De Siervo, U., *Gli statuti delle regioni*, Milán, 1974.
—, «Il sistema delle fonti», en *Le Regioni,* 2000, p. 596 y ss.
Dogliani, M., y Cassella, F., «La "solitudine" del Parlamento nella decisione sulla forma dell'unità nazionale», en *Le Regioni*, 1993, p. 1311 y ss.
Giangaspero, P., «La Corte costituzionale e il procedimento di approvazione degli statuti regionali ordinari: problemi risolti e questioni da definire in tema di interpretazione dell'art. 123 Cost.», en *Le Regioni*, 2006, p. 746 y ss.
Luciani, M., *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali* (09/2006), en issirfa.cnr.it.
—, «I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)», en *Le Regioni*, 2002, p. 1381 y ss.
—, «Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana», en *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 37, 2008, p. 157 y ss.
—, «La Formazione delle leggi. Tomo 1, 2. Articolo 75. Il referendum abrogativo», en *Commentario della Costituzione*, a cargo de G. Branca e A. Pizzorusso, Bolonia-Roma, 2005.
Martines, T., *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milán, 1960; ahora en *Opere*, t. II, Milán, 2000.
Olivetti, M., *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bolonia, 2002.
Paladin, L., *Le fonti del diritto italiano*, Bolonia, 1996.
Pedrazza Gorlero, M., *Le variazioni territoriali delle regioni. Contributo allo studio dell'art. 132 della Costituzione*, vol. 2, *Leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, Padua, 1991.
Pinardi, R., «I controlli di regolarità e di ammissibilità delle richieste di referendum regionale dopo la seconda stagione statutaria», en *Rivista AIC* n. 1/2012, url: http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/si- tes/default/files/rivista/articoli/allegati/Pinardi.pdf.
Pizzorusso, A., *Delle fonti del diritto. Commentario del codice civile. Artt. 1-9*, 2° ed., Bolonia-Roma, 2011.
Rotelli, E., «Articolo 133», en *Commentario della Costituzione*, a cargo de G. Branca, Bolonia, 1990.
Ruggeri, A., «Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti», en *Le Regioni*, 2001, 224 y ss.
—, «Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)»,

en *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 2006, url: www.forumcostituzionale.it.
—, «Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi) alla luce della riforma costituzionale del 1999», en *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti, IV, Studi degli anni 1999-2000*, Turín, 2000.
—, «Referendum consultivi e "dottrine" giurisprudenziali delle fonti», en *Nomos*, 1993, 1, p. 1 y ss.
—, «Referendum inammissibili per "irragionevolezza" della richiesta», en *Pol. dir.* 1991, p. 277.
Schmitt, C., *Verfassungslehre*, Berlín, 1928, trad. it. A. Caracciolo, *Dottrina della Costituzione*, Milán, 1984.
Scudiero, M., *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Nápoles, 1971.
Tierney, S., *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford, 2012.
Tosi, R., «I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti», en *Le Regioni*, 2000, p. 533 y ss.
Zagrebelsky G., y Marcenò, V., *Giustizia costituzionale*, Bolonia, 2012.
Zanon, N., «I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale», en *Giur. cost.* 1992, p. 4267 ss.
—, «Referendum e controllo di costituzionalità sugli Statuti regionali: chi decide qual è la corretta lettura dell'art. 123 Cost.? (Note minime su una legge regionale che interpreta la Costituzione)», en *Le Regioni*, 2000, p. 985 y ss.

NOTAS SOBRE EL REFERÉNDUM AUTONÓMICO EN ESPAÑA

Esther Martín

Profesora titular de Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona

SUMARIO: 1. Introducción. Delimitación del ámbito estudio (desde una perspectiva comparada con el ordenamiento italiano). 2. Breve referencia a las modalidades de referéndum previstas en la Constitución. 2.1. Referéndum de reforma constitucional. 2.2. Referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia (art. 92 CE). 2.3. Referéndum de ámbito autonómico. 2.3.1. Vinculados al proceso autonómico. 2.3.2. Referéndums de aprobación y reforma de estatutos de autonomía. 2.3.3. De modificaciones territoriales. 2.3.4. Ausencia de previsión de referéndums consultivos. 2.4. La cláusula del 149.1.32 CE. 2.5. La posición del TC sobre la (in)admisibilidad de los referéndums consultivos autonómicos. SSTC 103/2008 y 31/2010. 3. El referéndum consultivo y las consultas populares en los estatutos de autonomía. 4. La actuación legislativa de Cataluña en materia de referéndum: la ley de consultas populares por vía de referéndum.

1 · Introducción. Delimitación del ámbito estudio (desde una perspectiva comparada con el ordenamiento italiano)

El objeto de esta ponencia es analizar la posibilidad de expresar democráticamente la voluntad del pueblo de una comunidad autónoma a través de la figura del referéndum. En este sentido, es preciso señalar que la Cons-

* Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO). El presente trabajo se inserta en el marco del proyecto financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia DER2012-37567 sobre «Democracia multinivel: la participación de los ciudadanos y los entes territoriales en los procesos de decisión pública».

titución española carece de un marco teórico tan potente como el italiano respecto a dicha institución.

Efectivamente, como ya se ha podido observar en la ponencia de mi colega Bruno de Maria, el ordenamiento italiano presenta no solo una gran riqueza en la regulación del referéndum, sino que, además, uno de los aspectos diferenciadores de ambos ordenamientos reside en que no es considerado como un instituto marginal o excepcional, al menos no normativamente, como lo demuestran no solo las diversas disposiciones constitucionales y legislativas, sino incluso la propia práctica. Así, además de las previsiones constitucionales, los propios estatutos regionales prevén mecanismos de democracia directa: los referéndums de confirmación de estatutos regionales, las consultas populares con efecto no vinculante, los referéndums de iniciativa popular con carácter derogatorio de leyes y reglamentos regionales. Italia es, efectivamente, uno de los países europeos que más ha utilizado el referéndum, y aunque dicha institución se encuentra prevista tanto para el ámbito nacional como para el regional y local, su práctica se ha volcado principalmente en el ámbito estatal, contradiciendo el que, según la teoría política y las experiencias comparadas más difundidas, parece ser el nivel territorial más propicio o adecuado para su utilización. Ahora bien, las experiencias regionales en materia de referéndums son escasas y poco significativas, especialmente si se compara con la utilización del referéndum a nivel nacional (un total de sesenta y nueve referéndums entre 1970 y 2011).[1] El sistema español, en cambio, parte de unas previsiones constitucionales y estatutarias muy deficientes y escasas, en algunos textos, que han llevado a una limitada actuación legislativa provocando una nula aplicación práctica, salvo referencias muy reducidas a nivel local.

Por otro lado, el poder de iniciativa en los procesos referendarios reviste una importancia capital y el ordenamiento español, a diferencia del italiano, se ha caracterizado por dejar un papel muy limitado a la participación ciudadana. Además de no estar prevista la posibilidad de iniciativa popular (en el ordenamiento italiano la institución del referéndum se plantea como un reforzamiento de la iniciativa popular en la reforma constitucional –referéndum propuesto desde abajo), también se omite toda referencia a las

---

1 En M. Olivetti, «Las asignaturas pendientes del regionalismo italiano en la época de la crisis económica», en E. Álvarez Conde y C. Souto (dir.), *El Estado autonómico en la perspectiva del 2020*, Serie Problemas Jurídicos Contemporáneos, núm. 5, Universidad Rey Juan Carlos, IDP: 2013, p. 88-120; en concreto, se cita la pág. 117.

comunidades autónomas o entes locales (con las excepciones a las que luego haremos referencia). Además, la participación se limita a dar una respuesta afirmativa o negativa a una pregunta formulada por los poderes públicos, omitiendo toda posibilidad de propuesta por parte de la ciudadanía. De ese modo, el ejercicio del derecho de participación directa a través del referéndum viene a coincidir, más o menos, con el ejercicio del derecho de sufragio.

Junto a ello, el modelo español se encuentra doblemente limitado. En primer lugar, la reticencia de la Constitución para compatibilizar las instituciones de participación directa o semidirecta con el sistema representativo, motivada por la desconfianza hacia estos tipos de mecanismos por la posibilidad de que pudieran escapar del control de los representantes políticos. Curiosamente, esta será la razón principal que ha llevado a que la legislación estatal de desarrollo (conformada básicamente por la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las diversas modalidades de referéndum –en adelante LOMR) articule el ejercicio del referéndum a través de o mediante los partidos políticos. Además, como se sabe, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha otorgado un rol marginal y excepcional a los mecanismos de participación directa actuando, en todo caso, como complemento de la democracia representativa y solo en los supuestos legalmente previstos (STC 119/1995, FJ 3).

La segunda limitación viene motivada por las múltiples cautelas que tiene el constituyente hacia las comunidades autónomas, y buena muestra de ello es la propia existencia del art. 149.1.32 CE –un precepto similar no se encuentra en el ordenamiento jurídico italiano–, que faculta al Estado para ejercer un control político –no jurídico– sobre la posible convocatoria de referéndums de ámbito autonómico y local.

De ello, puede extraerse ya una primera conclusión. La regulación constitucional del referéndum responde a la propia trayectoria del concreto sistema constitucional. El referéndum no es solo un instrumento de participación política sino también un mecanismo de control popular sobre la mayoría parlamentaria, un instrumento útil para controlar las decisiones de la mayoría gobernante y complementar e integrar el funcionamiento de las instituciones representativas, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico y local. Sin embargo, en el ordenamiento español, la no regulación de los referéndums autonómicos atiende a una lógica diferente, centro-periferia, en la que el art. 149.1.32 CE actúa como una cláusula de control político de los posibles referéndums autonómicos que pudieran llegar a convocarse.

2 · Breve referencia a las modalidades de referéndum previstas en la Constitución

La Constitución española prevé cinco modalidades de referéndum, dos de ámbito territorial estatal, los referéndums de reforma constitucional (arts. 167 y 168 CE) y el referéndum consultivo del art. 92 CE, y tres más de ámbito territorial autonómico, unos vinculados al proceso autonómico (art. 151.1 CE y disposición transitoria 2ª CE); otros, los referéndums estatutarios, como parte del proceso de formación de los estatutos y de su reforma (arts. 151.2 y 152.2 CE), y por último un tipo de referéndum muy singular y concreto referido a la modificación territorial de Navarra (disposición transitoria 4ª CE). En esta primera y rápida lectura del texto constitucional destaca la ausencia u omisión de referencias a referéndums consultivos de ámbito autonómico y local.

2.1 · Referéndum de reforma constitucional

En el caso del referéndum de reforma constitucional se contemplan dos modalidades. La primera se refiere al procedimiento ordinario de reforma, y opera de manera facultativa frente a los proyectos que no hubieran alcanzado una mayoría de tres quintos de cada cámara. El art. 167.3 CE señala que una décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras pueden solicitar el referéndum una vez aprobada la reforma y dentro de los quince días siguientes. Parece así que el texto constitucional propicia que cuando unos parlamentarios se opongan a ese cambio constitucional pueden llegar a revertir la opinión de la mayoría de los representantes sometiendo la reforma a la consulta ciudadana. Y decimos que pueden revertir la decisión adoptada por la mayoría porque el referéndum en este caso tiene efectos vinculantes.

La segunda modalidad se establece en el procedimiento agravado reglado en el art. 168 CE, esto es, cuando se pretenda una revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al título preliminar, a la sección primera del capítulo segundo del título primero, dedicado a los derechos fundamentales y las libertades públicas, o bien al título segundo, regulador de la Corona. En este caso se requiere contar con la mayoría favorable de dos tercios de cada cámara, procediéndose después a la disolución inmediata de las Cortes y a la convocatoria de elecciones, debiendo las nuevas

cámaras ratificar la decisión, estudiar el nuevo texto constitucional y aprobarlo por mayoría de dos tercios de ambas cámaras. Aprobada la reforma por las Cortes, debe ser sometida a referéndum de ratificación. Se trata de un referéndum obligatorio que confirma la doble votación de representantes.

Así, mientras el referéndum del art. 167 tiene una función arbitral (entre la mayoría y la minoría parlamentaria), el regulado en el art. 168 cumple un rol legitimador del cambio constitucional.

2.2 · Referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia (art. 92 CE)

El referéndum consultivo previsto en el art. 92 de la Constitución se limita a decisiones políticas de especial trascendencia. Se exige una convocatoria efectuada por el rey, previa decisión personal del presidente del Gobierno que debe ser autorizada por el Congreso de los Diputados (el art. 6 de la LOMR concreta esta previsión exigiendo mayoría absoluta de esta cámara). Aún así, el papel del Congreso es únicamente de autorización, pues puede impedir su celebración pero no puede obligar al presidente a que lo convoque.

La expresión «decisiones políticas de especial trascendencia» resulta ciertamente ambigua y ello, sumado a la ubicación del precepto en el ámbito del título III de la CE, relativo a la «elaboración de las leyes», ha generado alguna discusión doctrinal, especialmente en relación con los referéndums legislativos de ratificación y derogación de leyes que figuraban en el proyecto de Constitución.

El ámbito territorial de esta modalidad de referéndum es, en principio, el conjunto del Estado, o al menos así parece indicarlo la referencia a «todos los ciudadanos» que figura en el precepto constitucional. Sin embargo, algún autor ha propuesto también otra posibilidad interpretativa,[2] entendiendo que la referencia a «todos» puede indicar a todos los ciudadanos inscritos en el censo de un territorio, aunque en este caso el Gobierno debería justificar las razones de la relevancia de la opinión del electorado de ese territorio y no de todo el Estado. De la regulación constitucional y legal de esta modalidad de referéndum se deduce su configuración como un meca-

2 López Basaguren, A., «La secesión de territorios en la Constitución española», en *Revista de Derecho de la Unión Europea,* núm. 25, 2013, p. 102.

nismo entregado al Gobierno, y concretamente a su presidente, con un alto grado de discrecionalidad para definir las materias, el momento e incluso la propia pregunta de la consulta. El control que puede llegar a ejercerse sobre esta modalidad de referéndum es un control político que lleva a cabo exclusivamente el Congreso de los Diputados concediendo o denegando la autorización. En este caso, el poder de decidir si y cuándo consultar al pueblo está reservado al Gobierno y al Congreso de los Diputados, de ahí que acabe funcionando como un instrumento para incrementar la legitimidad de las decisiones de la mayoría gobernante.

Además, el art. 92.3 CE asigna a una ley orgánica la regulación de las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndums previstas en la Constitución. Esta ley es la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero (en adelante LOMR), que fue tramitada en solo cinco meses por la imperiosa necesidad de normar la participación en el proceso de constitución de una comunidad autónoma, concretamente Andalucía. Dicha ley está muy vinculada al proceso autonómico y contiene escasas o nulas referencias a las otras modalidades anunciadas. De hecho la insuficiencia de la ley, como ha sido señalado por Pérez Sola,[3] llega a tal extremo que no prevé la titularidad del derecho de sufragio en el referéndum, o incluso los propios requisitos para su ejercicio. De hecho no logra, y creo que puede afirmarse que tampoco lo pretendía, desarrollar los diferentes tipos de referéndums previstos constitucionalmente. En su contenido se tratan materias de forma excesivamente general, y otras sencillamente o no se mencionan o se excluyen expresamente, como es el caso de las consultas locales, a través de la disposición adicional. Ciertamente, del articulado de la ley se desprende que su objeto no es el desarrollo, como correspondería a la ley orgánica, de las formas de ejercicio del derecho de participación política directa a través de la institución del referéndum, de ahí que, por ejemplo, no se realice mención alguna a las distintas formas de referéndum, no solo respecto al ámbito territorial autonómico que puedan llegar a tener, sino también respecto a las especificidades procedimentales. Así, por ejemplo, el art. 11 de la ley aplica un criterio mecánico que viene a equiparar el referéndum a las elecciones generales. De este modo parece que se subordina la posibilidad de participación ciudadana a lo que puedan prever los órganos constitucionales y a la participación de los partidos políticos. Un

3 Pérez Sola, N. *La regulación constitucional del referéndum*, Secretariado de Publicaciones, Universidad de Jaén, Jaén, 1994, p. 177.

claro ejemplo es el art. 14 de la ley, que limita el derecho al uso de espacios gratuitos de propaganda y acceso a los medios de comunicación social a «los grupos políticos con representación en las Cortes Generales». Además, sus previsiones han sido complementadas por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en adelante LOREG), por reglamentos parlamentarios y por los diferentes estatutos de autonomía, especialmente en lo que hace referencia a los referéndums de ratificación y de reforma estatutaria.

2.3 · Referéndum de ámbito autonómico

En el diseño del Estado autonómico la Constitución española contempla algunos tipos de referéndums referidos o vinculados a un ámbito territorial. Todos ellos se articulan como auténticos mecanismos de participación directa de los ciudadanos, pero no responden sin embargo a esa lógica, sino a otra dinámica, la dialéctica propia del Estado autonómico, como ha señalado Ruiz Robledo,[4] que enfrenta al centro con la periferia en el reparto territorial del poder político.

2.3.1 · Vinculados al proceso autonómico

La Constitución reservaba este tipo de referéndum –hablamos en pasado dado su carácter de derecho transitorio– a aquellos territorios que pretendían acceder a la autonomía por la vía prevista en el art. 151 CE, que permitía el acceso al máximo nivel competencial. Estos referéndums tenían por finalidad la ratificación popular de una decisión política, de la iniciativa autonómica adoptada por los entes locales, para lo cual se exigía un quórum de participación y de aprobación –el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia (art. 151.1 CE). Además, dicho referéndum pretendía también visualizar que la Constitución no establecía una autonomía privilegiada para las nacionalidades históricas, a las que permitía acceder a la máxima autonomía dando validez a los referéndums

4 Ruiz Robledo, A., «Teoría y práctica del referéndum en el ordenamiento constitucional español», en E. Sáez y M. Contreras (ed.). *La participación política directa. Referéndum y consultas populares*, Ed. Comuniter, 2013, p. 33.

de los respectivos estatutos ratificados durante la Segunda República (disposición transitoria 2ª).

2.3.2 · Referéndums de aprobación y reforma de estatutos de autonomía

Esta modalidad de referéndum está prevista para ratificar un proyecto de estatuto de autonomía (art. 151.2 CE), que exige el voto favorable de la mayoría de los votos válidos emitidos en cada provincia. En este supuesto la convocatoria se realiza al cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del estatuto. La Constitución exige también el referéndum para los procesos de modificación o reforma estatutaria previstos en el art. 152.2 CE. En este supuesto los diversos estatutos prevén que la ley orgánica que apruebe el estatuto deberá incluir la autorización estatal para que el Gobierno autonómico convoque el referéndum.

2.3.3 · De modificaciones territoriales

La disposición transitoria 4ª de la Constitución prevé también una modalidad singular de referéndum para ratificar la decisión de incorporar la Comunidad Foral de Navarra al régimen autonómico vasco. La iniciativa en este caso corresponde al Parlamento de Navarra. Además, según la disposición adicional 2ª de la LORAFNA, dicha iniciativa puede ser ejercida también de forma inversa, para separar Navarra de la comunidad autónoma a la que se hubiese incorporado. Pues bien, esta decisión parlamentaria ha de someterse obligatoriamente a referéndum de ratificación popular convocado al efecto. No obstante, ni la LORAFNA regula el procedimiento que debe seguirse ni la LOMR se acuerda de regular esta modalidad de referéndum. Además, el Estatuto de autonomía del País Vasco (art. 47.2) exige también un referéndum de ratificación en los territorios navarro y vasco.

2.3.4 · Ausencia de previsión de referéndums consultivos

A diferencia del ordenamiento italiano, en el ordenamiento constitucional español no se prevén referéndums consultivos: ni de refuerzo de una inicia-

tiva legislativa (ordinaria o constitucional) de la región en el ámbito estatal; ni de iniciativa popular con carácter derogatorio de leyes y reglamentos autonómicos; ni propositivos de iniciativa popular. De hecho, ni tan siquiera se mencionan, al menos de forma explícita, pues una lectura integrada de la Constitución puede permitir perfectamente esa peculiaridad precisamente de la dicción del propio art. 149.1.32 CE.

2.4 · La cláusula del 149.1.32 CE

En efecto, junto a estas previsiones señaladas la Constitución recoge un precepto inusual en derecho comparado, el art. 149.1.32. Dicho precepto establece que: «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 32. Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum». Esta previsión constitucional despliega, como veremos, una doble virtualidad. Por un lado, actúa como una cláusula que permite un control político y directo por parte del Estado de los referéndums autonómicos que puedan llegar a convocarse (control político inexistente en el ordenamiento italiano), pues atribuye al Estado la facultad de *autorizar* la convocatoria de referéndums autonómicos. De este modo, se exige la intervención del Estado en la decisión de someter a referéndum cuestiones que no son de su competencia, obligando de este modo a quien convoca el referéndum a negociar con el Estado. Esta facultad que la Constitución concede al Estado es expresión también, en cierto modo, del grado de desconfianza que tenía el constituyente hacia las comunidades autónomas. Además, de esta primera lectura del texto –ya veremos que después el Tribunal Constitucional ha corregido o incluso *mutado* esta exigencia constitucional (STC 31/2010, FJ 69)–, se deduce que la facultad que se concede al Estado requiere que previamente algún órgano competente haya propuesto la convocatoria de una consulta popular por vía de referéndum siguiendo un procedimiento *legalmente* establecido, de tal forma que el Estado resuelva sobre esa convocatoria a través de una autorización, actuando no solo la competencia ejecutiva sino un mecanismo de control estrictamente político.[5]

5 El ATC 87/2011 señala que la decisión que adopte el Gobierno es absolutamente libre, por lo que no se trata de una función de verificación formal del cumplimiento o no de los trámites o procedimientos, en su caso, legalmente establecidos.

Por otro lado, el art. 149.1.32 CE introduce, implícitamente, una distinción entre consultas populares referendarias y las que no lo son, para exigir de las primeras la necesaria autorización del Estado. La propia ubicación del precepto en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado posibilita realizar una interpretación del mismo que permita a las comunidades autónomas asumir la competencia en todo aquello que no queda reservado al Estado. En efecto, lo que constituye objeto de reserva es la «autorización de la convocatoria de las consultas populares por vía de referéndum». Así, parece dejarse un ámbito material de posible asunción estatutaria que puede llegar a abarcar, bien la propia regulación de la existencia y del procedimiento para regular consultas populares referendarias de ámbito territorial autonómico –salvando la autorización del Estado–, bien la creación y regulación de consultas populares no referendarias. La redacción del precepto constitucional no concreta si la autorización procede respecto de las consultas referendarias (referéndums) *previstos* en la Constitución de ámbito territorial (referéndums de proceso autonómico y de elaboración y reforma de estatutos) o de cualquier modalidad de referéndum de diverso ámbito territorial que pueda llegar a preverse. Esta segunda interpretación es la que parece haber seguido el legislador en la previsión del referéndum municipal establecido en la LOMR y en la Ley de Bases de Régimen Local. Así, el art. 2.1 la LOMR establece que «la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, en cualquiera de sus modalidades, es competencia exclusiva del Estado». Este precepto entendemos que solo puede ser interpretado respecto de la modalidad de referéndums territoriales y de carácter consultivo, pues en los estatutarios la propia ley orgánica que apruebe el estatuto incorpora la autorización, y en los de ámbito estatal no parece que tenga sentido reservar esa competencia al Estado. Es decir, si se reserva al Estado la autorización –sin indicar concretamente el sujeto encargado de realizarla, el Gobierno o el Congreso de los Diputados– es porque está haciendo referencia a una modalidad o tipo de referéndum que puede ser asumido por las comunidades autónomas.

No obstante, esta posibilidad interpretativa ha sido anulada por la STC 31/2010, recaída en uno de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Estatuto de autonomía de Cataluña, restringiendo considerablemente dicha posibilidad al ampliar el ámbito de la competencia estatal no solo a lo que dice, *autorización*, sino a la *regulación íntegra de la institución* (FJ 69).

2.5 · La posición del TC sobre la (in)admisibilidad de los referéndums consultivos autonómicos. SSTC 103/2008 y 31/2010

La primera distinción entre consultas populares y referéndum, a partir precisamente de la propia dicción del art. 149.1.32 CE, se realiza en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, sobre la base de los conceptos de género y especie. En ella se afirma que en las consultas populares «se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos», mientras que el referéndum se vincula «a aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo –STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos, constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23» (FJ 3).

Así, mientras el referéndum es un instrumento diseñado específicamente para la implementación del derecho de participación política directa –esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE–, las consultas populares se encuadran en el marco jurídico más difuso de los derechos participativos, que, aunque tienen un sostén constitucional, su fundamento se encuentra en el mandato general dirigido a los poderes públicos de promover la participación en los distintos ámbitos (art. 9.2 CE). Por otro lado, mientras que la eficacia del referéndum se vincula a la concreta modalidad que se celebre, las consultas populares limitan su eficacia a lo establecido por el legislador.

Para el Tribunal las consultas populares previstas en la Constitución son referéndums, mientras que las previstas en los estatutos de autonomía son mecanismos de participación ciudadana (foros, audiencias, procesos participativos…) que no entran en el ámbito del derecho de participación política (art. 23 CE) y por ello no estarían sometidas al requisito de la autorización del Estado (art. 149.1.32 CE). Además, en este ámbito tampoco cabría la posibilidad de intervención del Estado por la vía del art. 149.1.1. CE, precisamente por no ser expresión del ejercicio de un derecho fundamental. Sin embargo, en la medida en que dichas consultas sean utilizadas por las administraciones públicas y se inserten en los procedimientos administrativos que tramitan, puede producirse una incidencia en la competencia del

Estado sobre las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

Pues bien, ante la pregunta de si los estatutos pueden crear nuevas modalidades de referéndum, al margen de las previstas constitucionalmente y al margen de las previsiones de la LOMR, el Tribunal Constitucional parece dar una respuesta negativa, pues atribuye en exclusiva el monopolio de dicha creación a la LOMR. Así, la STC 31/2010 afirma que «la ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, es la llamada por el art. 92.3 para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, *siendo además la única ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del art. 149.1.32 la genérica del art. 81 para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE*» (FJ 69).

De este modo, la STC 31/2010 resolvió el conflicto de la forma más restrictiva posible en un pronunciamiento interpretativo.[6] Por un lado, invalida la posible incorporación del referéndum dentro del alcance material de la competencia sobre consultas populares prevista en el art. 122 del Estatuto de autonomía de Cataluña. Por otro, y creo que este es el que más afecta a la admisibilidad de los referéndums autonómicos, amplía el alcance de la competencia estatal del art. 149.1.32 CE al entender que esta no se ciñe exclusivamente a la autorización de la convocatoria sino que se extiende «*a la institución del referéndum en su integridad*», excluyendo cualquier tipo de competencia autonómica en la materia. Dicho título competencial solo puede llegar a eludirse si se niega que la consulta sea un referéndum. Junto a estos límites, la sentencia añade otro de carácter normativo: la inadecuación del Estatuto como sede normativa para establecer regulaciones reservadas a las leyes orgánicas.

A partir de esta jurisprudencia puede colegirse que no hay espacio para la regulación de referéndums autonómicos salvo que coincidan dos condicionantes: por un lado, la existencia de una competencia expresa en los estatutos de autonomía, y por otro, que previamente el Estado haya

---

6 Castellà Andreu, J. M., «Las consultas populares en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», en Álvarez Conde, E., y Rosado Villaverde, C. (dir.): *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña*, IDP, 2011, p. 197-324.

previsto su posibilidad y regulación en una ley estatal de carácter orgánico, que bien puede ser la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum. Por ello, a efectos de definir un referéndum no parece ser relevante el hecho de que se encuentren previstos en la Constitución, sino que el ordenamiento prevea su existencia. Creemos que ese debe ser el sentido de la afirmación realizada por el TC en la STC 103/2008: «Solo pueden convocarse y celebrarse los referéndums que expresamente estén previstos en las *normas del Estado*, incluidos los estatutos de autonomía, de conformidad con la Constitución» (FJ 3).

3 · El referéndum consultivo y las consultas populares en los estatutos de autonomía

Ante la ausencia de referencias constitucionales explícitas sobre la posibilidad de existencia de referéndums autonómicos, los primeros estatutos de autonomía apostaron decididamente por incorporar entre sus competencias una referencia a las consultas populares por vía de referéndum, habida cuenta de la limitación material en el proceso de asunción competencial que representa el propio art. 149.1.32. Así, los primeros estatutos de autonomía ya contemplaban las consultas populares como instrumentos de participación ciudadana. Ciertamente, en ese primer momento inicial se priorizaba la dimensión formal en el proceso de asunción de competencias.[7] Así, el art. 10.2 del Estatuto de autonomía de Cataluña de 1979 reconocía una competencia en consultas populares, pero limitadas al ámbito municipal y en grado de «desarrollo legislativo». Una previsión similar se contempló en los estatutos de Andalucía, Valencia y Canarias.[8] Otras seis comunidades no asumieron ningún título competencial expreso –es el caso de Galicia, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid, Navarra y el País Vasco–, situación que se mantiene en la actualidad. En otros estatutos –Asturias, Murcia y Extremadura– se estableció en un primer momento una competencia autonómica sobre *consultas populares por vía de referéndum*, sin precisar el

7 Seijas, E., «Referéndums y consultas populares en los nuevos estatutos de autonomía», en E. Sáez y M. Contreras (ed.), *La participación política directa. Referéndum y consultas populares*, Ed. Comuniter, 2013, p. 135.

8 Así, art. 15.2 EA Andalucía de 1981, art. 32.8 EA de la Comunidad Valenciana de 1982, art. 31.3 EA de Canarias de 1982.

ámbito territorial (autonómico o local).[9] Sin embargo, el proceso de reforma estatutario iniciado a partir de los acuerdos autonómicos de 1992 modificó dicha previsión incorporando una competencia compartida «de desarrollo legislativo del sistema de consultas populares» en sus respectivos ámbitos territoriales.[10] Así, a pesar de la inicial diversidad estatutaria, en la práctica se produjo una *igualación a la baja* de las competencias autonómicas, puesto que solo hacían referencia a las consultas populares municipales (o locales), y en concreto a las celebradas a través de referéndum.

La nueva generación de estatutos aprobados a partir del año 2006 impulsa la creación de nuevas fórmulas participativas que complementen la democracia representativa, potenciado el protagonismo de instrumentos participativos como las consultas populares y el referéndum.[11] La regulación estatutaria de las consultas populares se enmarca en primer lugar como un derecho a promoverlas (art. 29.6 EAC: «Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas y en la forma y las condiciones que las leyes establecen») y no solo como implementación de una habilitación competencial para promover las consultas populares autonómicas. De este modo se priorizan y amplían los derechos de participación política, se realiza una habilitación competencial sobre los mismos, que varía de un estatuto a otro, y por último en algunos también se potencia la utilización de estos mecanismos en el ámbito de las instituciones autonómicas, como es el caso de la iniciativa legislativa popular. La regulación estatutaria atiende también a una uniformidad utilizando exclusivamente el término *consultas populares*, incluyendo en su ámbito diversos instrumentos (encuestas, audiencias, foros...) de democracia participativa. No se contempla expresamente el referéndum, salvo en aquellos casos en los que se incorpora dicho mecanismo en los propios procesos

---

9 Así, el inicial art. 13.*n)* del EA de Asturias de 1981, art. 13.1.*p)* del EA de Murcia de 1982, y art. 10.1.*e)* del EA de Extremadura de 1983.

10 Dichos acuerdos propiciaron una idéntica previsión en otros estatutos que hasta entonces no habían previsto ninguna competencia en este ámbito. Es el caso, entre otros, de La Rioja (art. 9.7), Baleares (art. 11.16) y Castilla y León (art. 34.1.12).

11 A diferencia del ordenamiento italiano, en el que los nuevos estatutos regionales, aprobados a partir del 2004, manifiestan como tendencia una minoración del recurso a los instrumentos de democracia directa, a pesar de que, tras las reformas constitucionales de 1999 y de 2001, las regiones gozan de mayores poderes normativos en materias más numerosas y amplias.

de reforma estatutarios, incluso en aquellas comunidades autónomas que no utilizaron el referéndum en la aprobación inicial de sus estatutos (es el caso de la Comunidad Valenciana –2006–, Aragón –2007– y Extremadura –2011), debido a que dicho requisito de validez no era requerido conforme a la vía de acceso a la autonomía por la que se optó.

Todos los estatutos reformados asumen competencias en materia de «consultas populares». Ciertamente no se utiliza el término «referéndum», salvo cuando se hace referencia al procedimiento de reforma estatutaria (así, por ejemplo, art. 222 y 223 EAC), o bien cuando se ha creado una nueva modalidad de referéndum no previsto constitucionalmente, como es el caso de la segregación de enclaves (territorios que pertenecen política y administrativamente a una comunidad autónoma pero que se encuentran ubicados dentro del territorio de otra), en el caso del Estatuto de Castilla y León (DT 3).

Un breve análisis de las competencias asumidas por las comunidades autónomas en las diversas regulaciones estatutarias en la materia de consultas populares permite visualizar tipologías diferentes tanto respecto al alcance material como territorial.

Así, Comunidad Valenciana, Baleares, Castilla y León, Canarias, Asturias, La Rioja y Murcia asumen la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre sistemas de consultas populares en el ámbito de la respectiva comunidad autónoma, respetando, en todo caso, la previsión del art. 149.1.32 CE y la LOMR. En algunas de estas comunidades la consulta a la ciudadanía puede ser propuesta por el presidente de la comunidad (art. 28.5 EACV; art. 27.1.*e* EACL), y en este caso su ámbito territorial es la comunidad autónoma, o por los ciudadanos (arts. 15.2.*d* EAIB; 11.5 EACL). Se requiere la previa autorización estatal y es en todo aplicable la Ley Orgánica 2/1980, que es considerada básica a estos efectos. En estos estatutos no se especifica el tipo de consultas (si son las referendarias o no), pero la exigencia de la previa autorización indica que se hace referencia a referéndums, pues solo sobre ellos recae la competencia estatal del art. 149.1.32 CE. Junto a ellos se encuentra el peculiar caso de Canarias, cuyo reglamento parlamentario regula la tramitación parlamentaria que deberá seguirse en caso de que se convoque un referéndum consultivo autonómico sobre decisiones políticas de especial trascendencia, a pesar de que su existencia no está prevista en el Estatuto.

El segundo grupo lo conforman aquellos estatutos que han asumido la competencia exclusiva en materia de consultas populares, sin necesidad de autorización estatal pero excluyéndose expresamente el referéndum. Es

el caso de Andalucía, Aragón y Extremadura. El alcance territorial de las consultas puede ser el autonómico o local, pero no se aplica la previsión del art. 149.1.32 CE ya que se está en presencia de instrumentos de democracia participativa que quedan, por ello, al margen del art. 23 CE.

Un tercer grupo viene a coincidir con aquellas comunidades autónomas que no han llevado a cabo, hasta el momento, un proceso de reforma estatutaria, y se caracteriza porque no asumen expresamente nada sobre esta materia. Sería el caso de País Vasco, Galicia, Cantabria, Madrid.

Por último, Cataluña asume como competencia exclusiva las consultas populares, de ámbito autonómico y local, «con excepción de lo previsto en el art. 149.1.32 de la Constitución» (art. 122 EAC). Junto a esta previsión se contempla también el derecho de los ciudadanos a «promover la convocatoria de consultas populares» (art. 29.6 EAC). No se menciona expresamente el referéndum, pero dentro de las modalidades de consultas que menciona el título competencial (encuestas, audiencias públicas, foros de participación) se añade como cláusula de cierre «y cualquier otro instrumento de consulta popular», expresión que pretendía incorporar al referéndum, aunque, como ya se ha visto, la naturaleza jurídica de ambos instrumentos participativos es muy diferente.

4 · La actuación legislativa de Cataluña en materia de referéndum: la ley de consultas populares por vía de referéndum

En la última década se han producido algunos desarrollos legislativos autonómicos sobre los procedimientos de participación ciudadana y consultas populares. Es el caso de la Ley valenciana 11/2008, de 3 de julio, de participación ciudadana, que incluye diversas modalidades de consultas populares que no requieren autorización estatal (paneles ciudadanos, foros de consulta, jurados ciudadanos). En una línea similar, Canarias ha aprobado la Ley 5/2010, de 21 de junio, de fomento de la participación ciudadana, que parte de la distinción entre referéndum y consulta popular y regula esta última sin prever la autorización estatal.

Sin embargo, ha sido la Ley catalana 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, la que ha generado mayores controversias, por ser la primera en abordar la regulación del referéndum consultivo autonómico y también local. Dicha ley está en estos momentos vigente, aun-

que con una eficacia jurídica condicionada, porque se encuentra pendiente de resolución el recurso de inconstitucionalidad que sobre ella interpuso el entonces presidente del Gobierno español, Rodríguez Zapatero.[12] La impugnación se refiere exclusivamente a la regulación del referéndum autonómico y no se cuestiona la regulación del referéndum local.[13]Al amparo de la previsión estatutaria del art. 122, el Parlamento catalán entiende que las modalidades de consulta a las que hace referencia no constituyen una lista cerrada, sino que son mencionadas a título de ejemplo, por lo que la institución del referéndum, aunque no se mencione expresamente, encuentra acomodo en la cláusula residual «y cualquier otro instrumento de consulta popular».[14] La ley catalana regula un modelo de referéndum consultivo con algunas semejanzas al modelo estatal pero también con algunos elementos significativamente diferentes.

Uno de los aspectos esenciales en todo proceso de consulta viene referido a la necesidad de identificar a los sujetos que pueden promover/proponer la consulta/referéndum. La ley catalana mantiene la centralidad del Parlamento, otorgándole la decisión final sobre la conveniencia y/o oportunidad política de hacer participar al pueblo a través de referéndum, pero al mismo tiempo abre la iniciativa del referéndum a otros sujetos diferentes del Gobierno (esta es una de las notas diferenciadoras respecto del modelo estatal del art. 92 CE, en el que la facultad de propuesta recae directamente en la figura del presidente del Gobierno, situando el referéndum como un mecanismo legitimador de las decisiones de la mayoría). Así, la apertura de la facultad de promover un referéndum a sujetos diferentes, o al menos no coincidentes, con los que tienen que adoptar la decisión que se somete a consulta ofrece a la sociedad un instrumento potente para favorecer la participación, el diálogo y la confrontación en el marco de una sociedad pluralista.

---

12 En el recurso presentado se hacía expresa invocación del art. 161.2 CE, lo que comportaba la suspensión automática de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, Sin embargo, transcurridos cinco meses el Tribunal Constitucional levantó la suspensión mediante el ATC 87/2011.

13 A pesar de que el Dictamen del Consejo de Estado 1618/2010, de 16 de septiembre, se cuestiona también la constitucionalidad de la regulación legal del referéndum local.

14 Recordemos que la previsión del art. 122 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva para regular: «[...] el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación, y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el art. 149.1.32 de la Constitución».

La ley catalana abre así la facultad de promover la consulta a través de una doble iniciativa: institucional y popular. La *iniciativa institucional* se concede al Gobierno, al propio Parlamento, a propuesta de una quinta parte de los diputados o dos grupos parlamentarios –dando así posibilidad a minorías parlamentarias–, y a los propios municipios, un 10% que representen al menos 500.000 habitantes –combinándose así dos elementos, la población y el número de ayuntamientos. La *iniciativa popular* requiere el aval del 3% de los ciudadanos de Cataluña, mediante un procedimiento de recogida de firmas que finalmente debe ser validado por el Parlamento, y que es expresión del derecho estatutario reconocido en el art. 29.6 EAC a «promover la convocatoria de consultas populares autonómicas y locales».

Esta ampliación de la iniciativa tiene como finalidad poder introducir en el debate político asuntos que quizás no interesan a la mayoría de gobierno, pero que pueden ser útiles a la hora de actuar como elementos de orientación política. En todo caso, la aprobación de la iniciativa recae en el Parlamento por mayoría absoluta como trámite previo a la autorización estatal. A través de esta intervención del Parlamento se pretende evitar que el referéndum sea un instrumento puesto exclusivamente en manos del Gobierno para imponer una determinada actuación.

El ámbito material del referéndum consultivo que se regula atiende a «cuestiones políticas de especial trascendencia para la ciudadanía» (arts. 2, 3 y 10 de la ley), añadiéndose además que dichas consultas no pueden, en ningún caso, ir «en contra de las facultades que la Constitución y el Estatuto reconocen a las instituciones de la Generalitat» (art. 6), y que deben operar «en el ámbito de las competencias de la Generalitat» (art. 10). De ahí que una consulta sobre la autodeterminación de Cataluña, que sin ninguna duda tiene una especial trascendencia para Cataluña, escapa al ámbito material de las competencias de la Generalitat.

En cuanto a los efectos del referéndum, ya se ha señalado su carácter consultivo, aunque la ley introduce el deber del Gobierno de comparecer ante el Pleno del Parlamento para fijar su posición respecto al resultado de la consulta, estableciendo las medidas que deben adoptarse para hacer efectivo su cumplimiento en el plazo de tres meses desde su celebración.

El referéndum autonómico que regula la ley catalana articula un sistema de control jurídico que recae en el Consejo de Garantías Estatutarias. Su intervención es facultativa y procede a iniciativa del propio Gobierno, de una décima parte de los diputados o de dos grupos parlamentarios. Su objeto consiste en verificar la adecuación a la Constitución y al Estatuto

de la propuesta de consulta, tanto por motivos formales como materiales. A pesar de que sus dictámenes no son vinculantes y la última palabra la sigue teniendo el Parlamento, la intervención de este órgano otorga mayor seguridad jurídica. Hasta ahora el único dictamen solicitado al respecto versa sobre la propuesta de consulta de iniciativa popular sobre la independencia de la nación catalana,[15] que fue declarada contraria al Estatuto por unanimidad. Sin embargo, el alcance de su posible control está limitado, ya que no puede valorar si se está en presencia o no de una cuestión política de especial trascendencia (art. 2 y 10 de la ley), si es o no conveniente (art. 7.*b* de la ley) o si se cumplen las garantías del procedimiento electoral. Pero, en todo caso, parece que sí hay un margen para que el propio Consejo de Garantías Estatutarias pudiera, llegado el caso, ejercer algún tipo de control sobre no solo la admisión o validez de la propia pregunta formulada en referéndum sino incluso sobre la estructura de la misma, por ser poco clara o coherente. Así, la libertad del elector no debería consistir solo en la posibilidad de optar entre un «sí» y un «no» para responder a la pregunta o preguntas sometidas a referéndum –dando por hecho además que el elector está informado de las consecuencias jurídicas que se derivan del sentido de su voto–, sino también en el derecho a no ser obligado a dar una respuesta unitaria a dos o más cuestiones que, formuladas por separado, podrían admitir respuestas también distintas.

De este *modelo* de referéndum autonómico que regula la ley catalana se desprende la necesaria existencia de un control. Un control jurídico y político que se articula en la propia comunidad autónoma, jurídicamente por parte del Consejo de Garantías Estatutarias y políticamente por el Parlamento autonómico. Pero las propias singularidades del ordenamiento español parecen exigir un control político estatal del referéndum autonómico –control estatal inexistente en el ordenamiento italiano–, por la propia existencia del art. 149.1.32 CE, junto a un posible control jurisdiccional que parece estar implícito en el Tribunal Constitucional en el ámbito de sus facultades para resolver los conflictos de competencia.

El Parlamento catalán está en estos momentos elaborando una ley sobre «consultas populares no referendarias y participación ciudadana», ley que tiene por objeto flexibilizar normativamente la figura del referéndum en el contexto del debate sobre el derecho a decidir del pueblo de catalán.

---

15 Dictamen 15/2010, de 6 de julio.

PARTIDOS POLÍTICOS Y AUTONOMÍA TERRITORIAL: UNA REFLEXIÓN COMPARADA ENTRE ITALIA Y ESPAÑA

Gennaro Ferraiuolo

Investigador de Derecho Constitucional, Universidad Federico II de Nápoles

SUMARIO: Premisa. 1. Forma de Estado y dimensión territorial de la representación partidista. 2. El nacimiento del modelo autonómico de la Constitución italiana. 3. La época de las revisiones constitucionales del título V y el mito del federalismo. 4. Las regiones frente a la crisis económica. Un caso ejemplificativo. 5. La Liga Norte en las dinámicas de la representación partidista de ámbito no estatal. 6. Observaciones a modo de conclusión. Bibliografía.

Premisa

La presente aportación se estructura en tres partes.

En la primera ilustraré los motivos por los cuales, para un encuadre de las cuestiones ligadas a los rasgos de la forma de Estado, es necesaria la consideración de la estructura del sistema de partidos. A tal fin me remitiré a algunos de los enfoques metodológicos que han desarrollado los puntos de conexión entre dimensión jurídico-constitucional y dimensión partidista.

En la segunda ofreceré algunos puntos de reflexión que permitan comprender cómo se ha articulado el vínculo entre partidos políticos y la división territorial del poder en la evolución del regionalismo italiano. Algunos límites de este último han sido reconducidos por la doctrina a una desvinculación entre el diseño normativo-constitucional y las dinámicas políticas que han acompañado (o deberían haber acompañado) su desarrollo. De modo específico, haré referencia a tres fases diferentes: la de la definición, en sede constituyente, del modelo regional italiano; la que ha visto la realización e implementación de las revisiones constitucionales

de 1999 y de 2001, y aquella más reciente, en el contexto caracterizado por la crisis económica.

En la parte de las conclusiones desarrollaré algunas breves observaciones sobre las connotaciones de la que en Italia puede considerarse –al menos desde un punto de vista estrictamente «cuantitativo»– la manifestación más relevante de la representación partidista territorial: la Liga Norte.

1 · Forma de Estado y dimensión territorial de la representación partidista

A través del presente trabajo se intentará valorar si y en qué medida es posible operar una comparación entre las dinámicas que afectan a la relación, hoy particularmente problemática, entre Cataluña y España y las que se han producido –en algunas fases incluso de forma conflictiva– en el ordenamiento regional italiano.

Leyendo la fórmula del «dret a decidir» en sentido amplio, como expresión que ejemplifica una tensión estratificada que se registra en el Estado autonómico español, la consideración del ordenamiento partidista permite, efectivamente, recoger algunos de los elementos de contexto más significativos en los que dicha tensión se produce y, por tanto, verificar si esos mismos elementos se reproducen en Italia.

Anticipo las conclusiones que intentaré sostener en el presente escrito: a) la comparación en cuestión se construye –al menos por lo que respecta a la dimensión catalana– en términos de diferenciación y no de asimilabilidad; b) esa diferenciación solo puede abordarse integrando la valoración de los modelos normativos con el análisis de los sistemas partidistas que se han consolidado dentro del marco formal de referencia.

Son numerosas las aproximaciones teóricas a través de las que se ha evidenciado la importancia del análisis de los partidos políticos, incluso desde la perspectiva del derecho público.

Es conocida, por ejemplo, la afirmación de Maurice Duverger según la cual «quien conoce el derecho constitucional clásico e ignora la función constitucional de los partidos tiene una idea equivocada de los regímenes políticos contemporáneos; quien conoce la función de los partidos e ignora

el derecho constitucional clásico posee una idea incompleta pero exacta de los regímenes políticos contemporáneos».[1]

Partiendo justamente de las posiciones del estudioso francés, Leopoldo Elia inauguraba en Italia, en 1970, un enfoque de los estudios constitucionales sobre la forma de gobierno que aún hoy registra en la doctrina numerosas adhesiones: el autor asumía en el ámbito de investigación del jurista el sistema de los partidos, o bien un objeto *no susceptible de ser disciplinado jurídicamente de un modo directo, pero sin embargo en más de un título jurídicamente relevante*.[2]

Resultan evidentes las implicaciones metodológicas que se derivan de un planteamiento de este tipo respecto, especialmente, a las relaciones entre derecho constitucional y ciencia política. Hay que señalar que también los autores, que, en la reivindicación de la «autonomía del derecho como disciplina científica», excluyen a los partidos políticos de la «tabla definitoria y analítica de la forma de gobierno», demuestran, sin embargo, desconfianza por aquel exceso de tecnicismo que corre el riesgo de conducir a un aislamiento no deseable del jurista,[3] y, por lo tanto, admiten que

> para la comprensión del objeto en su unidad (esto es, de las concretas e históricas experiencias jurídico-políticas) es indispensable la referencia tanto a la estructura como al funcionamiento, de manera que se evita cuidadosamente lo que podríamos llamar error holístico, que se comete cuando se pretende agotar el proceso cognitivo valorando únicamente la estructura o el funcionamiento.[4]

También en el ámbito que aquí interesa más de cerca, el concerniente a la forma de Estado desde el punto de vista de la división territorial del

---

1 Maurice Duverger, *Les partis politiques*, París, 1967, trad. it. *I partiti politici*, Milán, Edizioni di Comunità, 1971, p. 431.

2 Leopoldo Elia, «Governo (forme di)», *Enciclopedia del Diritto*, Milán, Giuffrè, 1970, XIX, p. 638 ss.; sobre la relación entre forma de gobierno y sistema de partidos, cfr. Sandro Staiano, «Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti», www.federalismi.it, n.º 3, 2012.

3 Massimo Luciani, «Governo (forme di)», *Enciclopedia del Diritto. Annali*, Milán, Giuffrè, 2010, III, pp. 552 ss.

4 Luciani, «Governo…», 2010, p. 567. Las principales líneas del debate de la doctrina constitucional española sobre cuestiones metodológicas análogas pueden reconstruirse a través de las intervenciones recogidas en «Encuesta sobre la orientación actual del Derecho constitucional», *Teoría y realidad constitucional*, Madrid, UNED, 1, 1998, pp. 29 ss.; véase también Pablo Lucas Verdú, «¿Una polémica obsoleta o una cuestión recurrente? Derecho constitucional *versus* derecho político», *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, UNED, 3, 1999, pp. 55 ss.

poder (hay quien se refiere, a este propósito, al «tipo de Estado»), se hallan reconstrucciones que consideran, además de la mera dimensión jurídico-formal, el elemento partidista.

Una idea en tal sentido puede encontrarse en el pensamiento de Rudolf Smend, cuando afirma la necesidad de dejar de lado «todas las teorías meramente jurídicas del Estado federal».[5] En la estela de esa premisa, y con la intención de actualizar una distinción entre Estado regional y Estado federal evidentemente en crisis, existe quien ha propuesto utilizar como criterio distintivo de los dos modelos la existencia o no «de estructuras de la sociedad civil, cultural, económica que posean un arraigo y vínculo regional (partidos, periódicos, asociacionismo económico y empresarial)».[6]

Igualmente, es posible hallar referencias aún más interesantes en los análisis que, partiendo de los estudios de tipo filosófico y politológico dedicados al tema del reconocimiento y la organización de la plurinacionalidad en los ordenamientos democráticos,[7] han determinado, entre las potenciales funciones del federalismo, la de asegurar la coexistencia en un mismo ordenamiento de diversas identidades nacionales. En esta clave, se ha presentado la distinción entre «federalismo territorial» y «federalismo plurinacional».

Sobre este punto pueden utilizarse las definiciones ofrecidas por Enric Fossas, que califica el federalismo territorial como

> una forma de organizar el poder en un territorio distinto, independientemente de la composición etnocultural de la población, con la finalidad de proporcionar mayor eficacia al gobierno, mayor proximidad a los ciudadanos y una garantía de su libertad resultado de una nueva división del poder.

De modo diverso, el federalismo plurinacional

> persigue acomodar en un mismo espacio político-constitucional a diversas comunidades que reclaman una identidad nacional propia y reivindican un nivel de autogobierno suficiente para garantizar su mantenimiento y su desarrollo. Este tipo de federalismo se instaura en el contexto de estados donde

---

5 Rudolf Smend, *Verfassung und Verfassungrech*, München-Leipzig, 1928, trad. it. *Costituzione e diritto costituzionale*, Milán, Giuffrè, 1988, pp. 186 ss.

6 Beniamino Caravita di Toritto, «Stato Federale», Sabino Cassese (dir.), *Dizionario di Diritto pubblico*, 2006, Milán, Giuffrè, VI, pp. 5737-5738.

7 Cfr., por ejemplo, Ferran Requejo, Miquel Caminal (dir.), *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*, Barcelona, IEA, 2009; Ferran Requejo, Miquel Caminal (dir.), *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i anàlisi de casos*, Barcelona, IEA, 2009.

> su composición nacional no se encuentra definitivamente resuelta y es objeto de debate político.

El federalismo plurinacional –prosigue Fossas– halla su expresión fundamental en la

> presencia de fuerzas políticas nacionalistas que se encuentran fuertemente implantadas en sus respectivos territorios, y además juegan un papel decisivo en el conjunto del sistema político estatal.[8]

En síntesis: la plurinacionalidad se asume como rasgo –jurídicamente– connotativo de la forma de Estado, que se manifiesta también a través de la estructuración en clave territorial (además de ideológica) del sistema de partidos, con estos últimos que, desde el nivel periférico, consiguen incidir sobre las dinámicas de la forma de gobierno central.

Es interesante subrayar que –en el recorrido esbozado– la reflexión sobre la forma de Estado vuelve a encontrarse con aquella sobre la forma de gobierno, como prueba de la estrechísima relación que une a ambas nociones y que ve la segunda conformada en función de la realización de los principios sobre los que se basa la primera.

La referencia al dato de la plurinacionalidad hace emerger algunos elementos que marcan una clara distancia entre el sistema autonómico italiano y el español: la Constitución italiana –y el regionalismo que la misma diseña– no nace sobre una o más cuestiones nacionales. Dicho dato parece hallar confirmación examinando tanto el perfil formal como la conformación del sistema de los partidos.

Desde el primer punto de vista, faltan en la Constitución italiana previsiones asimilables a los llamamientos que la carta de 1978 hace a los «pueblos» de España (preámbulo) y a las diversas *nacionalidades* que la componen (art. 2). No se trata de un dato casual, si bien es verdad que

> el punto más difícil de acuerdo, que estuvo a punto de frustrar el consenso constitucional, fue, justamente, la organización territorial del Estado, la autonomía. La dificultad provenía de una doble causa: por una parte, la gran

---

8 Enric Fossas Espadaler, «Estado autonómico: plurinacionalidad y asimetría», Anna Mastromarino, Josep Maria Castellà Andreu (dir.), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milán, Giuffrè, 2009, pp. 93 ss. Las mismas definiciones se habían propuesto ya, en los mismos términos, en Enric Fossas Espadaler, Ferran Requejo, «Introducción», *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta, 1999, p. 11.

diferencia en la voluntad de autogobierno existente en las distintas partes de España y, por otra, las divergencias radicales entre los partidos políticos sobre el modelo de autonomía que convenía implantar.[9]

La cuestión relativa a la organización de las comunidades histórico-políticas ha representado, por consiguiente, para la transición democrática española, uno de los principales «"fragmentos" de la Constitución, en el sentido sociológico del término, que los constituyentes debíamos transformar en instituciones jurídicas».[10]

De modo diverso, en la experiencia italiana la identidad regional y las problemáticas a la misma ligadas no preceden a la aprobación de la Constitución democrática: por lo tanto, «el territorialismo asume principalmente el papel de una técnica de organización del poder político».[11] En síntesis, se podría afirmar que, mientras las regiones italianas existen porque existe la Constitución de 1948, la Constitución española de 1978 existe porque el compromiso que expresa consigue implicar también a las nacionalidades históricas.

En Italia, el reconocimiento constitucional de determinadas instancias identitarias aparece desligado de la referencia a áreas territoriales específicas. Así es, por ejemplo, para la tutela reconocida por el art. 6 a las minorías lingüísticas: «el tema de la tutela de las minorías lingüísticas no es directamente atribuible al de las relaciones organizativas Estado-regiones»,[12] lo que significa que las cuestiones lingüísticas no se pueden superponer mecánicamente a específicas cuestiones regionales.

Del mismo modo, las «formas y condiciones particulares de autonomía» prefiguradas para las regiones de estatuto especial (art. 116, 1, CI) son solo en parte atribuibles a elementos de naturaleza cultural e identitaria, y en su mayor parte ligadas a peculiares vicisitudes históricas o a factores geográfico-morfológicos.

Respecto a la segunda vertiente, no se encuentran en Italia –salvo casos poco relevantes, al menos desde el punto de vista «cuantitativo»– sistemas

---

9 Eliseo Aja Fernández, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 2003, pp. 64-65.

10 Miguel Herrero de Miñón, *Memorias de estío*, Madrid, Taurus, 1993, p. 123.

11 Así Pietro Ciarlo, «Le nuove regioni: vocazione all'economia territoriale, crisi del criterio di competenza e contrattualismo politico», *Nuove Autonomie*, Palermo, Quattrosoli, 6, 2001, p. 779.

12 Tribunal Constitucional italiano, sentencia n.º 170 de 2010.

partidistas de ámbito no estatal comparables al catalán (o al vasco, es decir, a los de las principales nacionalidades históricas), en gran parte autónomos y diversificados del nivel central y en el que los partidos se posicionan en una doble dimensión, territorial e ideológica. Este dato –la simetría entre sistemas partidistas estatales y regionales– es la consecuencia natural de una connotación diversa del marco constitucional (en sentido jurídico y sociológico).

Sin embargo, la distancia entre los dos sistemas comparados aumenta si desde el plano de la asimetría nos movemos hacia la valoración de la descentralización a escala regional de partidos estatales.[13] Incluso frente a una homogeneidad de los diferentes niveles, los partidos estatales –también en una simple lógica de federalismo territorial– podrían desarrollar sus ramificaciones periféricas, asegurando a las mismas márgenes de autonomía más o menos amplios, en condiciones de favorecer el desarrollo de dinámicas políticas mejor ligadas a la dimensión regional.

En Italia, también desde esta segunda perspectiva, la dimensión partidista regional ha aparecido anclada, en gran parte, a las dinámicas políticas estatales. Ello ha condicionado inevitablemente la capacidad de las regiones para responder a las efectivas exigencias del territorio, creando un terreno favorable a las políticas centralistas, que a menudo se han encontrado con una sustancial condescendencia no solo en la jurisprudencia de las Cortes constitucionales sino también en las mismas instituciones regionales.

2 · El nacimiento del modelo autonómico de la Constitución italiana

Observando ya el momento fundador del ordenamiento regional italiano, se recogen elementos que parecen soportar las tesis aquí sostenidas.

Incluso frente a un articulado debate en Asamblea constituyente, las opciones de los principales partidos respecto a la institución de las regiones se mostraron ligadas a valoraciones mucho más concernientes al ámbito de la política nacional que al jurídico y sistemático.

---

13 Sobre el uso, en el ámbito del derecho público, de la distinción –de matriz politológica– entre asimetría y descentralización, cfr. Roberto Bifulco, «Partiti politici e autonomie territoriali», *AIC. Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Nápoles, Jovene, 2009, p. 256 ss.

En líneas generales y a modo de ejemplo, inicialmente se registraba, en cuanto al diseño regionalista, una oposición de las izquierdas y un apoyo de la Democracia Cristiana, que ya en el pasado se había mostrado abierta respecto a la cuestión.

La hostilidad de las izquierdas a la forma regional del Estado nacía, en cambio, de la idea de una participación suya en el Gobierno estatal: la descentralización política habría podido permitir a las fuerzas conservadoras conquistar posiciones locales de poder desde las que combatir el diseño reformador puesto en marcha a nivel central.[14]

La salida de las izquierdas de la mayoría, tras la crisis del tercer Gobierno De Gasperi (1 de junio de 1947), y el fin de la fase de unidad nacional determinó la progresiva inversión de las posiciones.

Los comunistas vislumbraban en los nuevos entes territoriales un terreno desde el que oponerse a las políticas de ejecutivos estatales en los que se perfilaba su exclusión. La intervención en Asamblea de Laconi (PCI) en la sesión matinal de 12 de junio de 1947 (pocos días después de la crisis de gobierno) es en ese sentido bastante clara:

---

14 Ejemplificativo de la posición inicial del PCI respecto a la cuestión regional es el orden del día presentado por Nobile (cfr. la sesión de la segunda Subcomisión del 1 de agosto de 1946): «La segunda Subcomisión, examinado en líneas generales el problema de la institución del ente jurídico "región", considera que: 1°) la institución de un ente similar, si está provisto de autonomía política y funciones legislativas, no correspondería a las necesidades económicas, sociales y políticas actuales del pueblo italiano, y tendría como efecto la profundización en las divisiones entre región y región, triste patrimonio de la derrota, justamente en el momento en que todos los italianos demandan una unión más estrecha para el esfuerzo de la reconstrucción; 2°) que la división del territorio nacional en regiones autónomas y autárquicas, cada una de ellas provista de un parlamento legislativo, haría aumentar y no disminuir el desnivel económico y social entre regiones ricas y avanzadas y regiones pobres y atrasadas, a pesar de todas las medidas compensatorias que pudieran implementarse; considera que la necesaria descentralización y simplificación de los mecanismos estatales debe obtenerse aumentando la autonomía de los entes locales y potenciando las actuales provincias, a las que deberían confiarse algunas de las funciones hoy ejercidas por el poder central» (A. C., p. 70). Cfr. también el orden del día de Togliatti en la asamblea plenaria de la Comisión para la Constitución del 17 de enero de 1947 (A. C., p. 128) y, para el Partito Socialista dei Lavoratori Italiani, el de Lami Starnuti, presentado en Asamblea el 7 de junio de 1947 (A. C., p. 4528). En testimonio, por otra parte, de la complejidad de las posiciones mencionadas incluso dentro del mismo PCI, véase el orden del día presentado en la ya mencionada sesión de la segunda Subcomisión del 1 de agosto de 1946 por La Rocca, bastante más abierto a la perspectiva regionalista (A. C., p. 69-70). Las actas de la Asamblea Constituyente mencionadas pueden consultarse en la página web www.camera.it.

> Cuando se habla de dar a las regiones una potestad legislativa exclusiva o compartida con el Estado que perjudique a los poderes del Estado y limite estos poderes, no estamos de acuerdo. Pensamos que la autonomía de las regiones debe incluirse dentro de la unidad política del país. Sin embargo, es indudable que, especialmente en este último periodo, mirando a nuestro alrededor y viendo la marcha que va tomando la situación italiana, se ha planteado la necesidad o la eventualidad de acceder a soluciones diversas, de tomar en consideración un reforzamiento de los entes locales que llegue incluso a dar a la región un carácter autónomo. Y es en este sentido que hemos accedido a las soluciones intermedias que hace poco formulaba y a las que nosotros daremos nuestro voto. [...] nosotros no hemos podido no tener en cuenta el hecho de que en este reciente periodo la marcha de las cosas italianas no es tal como para no preocupar a quienquiera que esté interesado en la defensa del régimen democrático y deseoso de establecer en el país sólidos baluartes contra cualquier intento dirigido a violar la libertad y los principios esenciales de la democracia.[15]

Por razones similares, la DC, aun mostrándose en la aprobación de la Carta fundamental fiel a su planteamiento original, evitó posteriormente durante bastante tiempo –al menos hasta 1970– proceder a la concreta implementación del título V de la Constitución.[16]

No faltan autores que, sin negar las «influencias y los condicionamientos recíprocos» entre los trabajos de la Constituyente y las vicisitudes políticas de aquellos años, no consideran que pueda establecerse una «relación de derivación mecánica» entre ambos momentos.[17] El debate en Asamblea Constituyente revelaría «un espesor histórico y una perspectiva menos contingente», por lo que «las elecciones que dieron lugar a la disciplina constitucional de las regiones no fueron tanto el resultado imprevisto de cambios repentinos como el resultado de una lenta pero progresiva evolución que implicó a todos los componentes de la Asamblea Constituyente, haciéndoles converger finalmente hacia posiciones comunes».[18]

---

15 Así en A. C., sesión matinal de 12 de junio de 1947, p. 4699.

16 Sobre las posiciones del Partido Comunista y de la Democracia Cristiana respecto a la cuestión regional, cfr. Ernesto Ragionieri, «Il Partito Comunista Italiano e l'avvento delle Regioni in Italia»; Giorgio Rumi, «La Democrazia Cristiana e l'autonomia regionale», ambos en Massimo Legnani (dir.), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*, Bolonia, Il Mulino, 1975, p. 273 ss. y p. 291 ss.

17 Giancarlo Rolla, *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*, Milán, Giuffrè, 1979, p. 11 ss.

18 Rolla, *La Commissione*..., 1979, p. 21.

De cualquier modo, respecto al tema que aquí interesa específicamente, hay que destacar que los más de veinte años de retraso en la actuación del instituto regional (a excepción de la experiencia de las regiones especiales) provocaron que los entes vieran la luz en un contexto en que los partidos habían asumido ya un orden fuertemente centralizado y jerarquizado, que dejaba pocos márgenes para el desarrollo de articulaciones territoriales con significativos márgenes de autonomía.

3 · La época de las revisiones constitucionales del título V y el mito del federalismo

Desde el punto de vista normativo, el momento de cambio más importante para el ordenamiento regional italiano fue el representado por las revisiones constitucionales aprobadas entre 1999 y 2001.

Especialmente, con la Ley constitucional n.º 1 de 1999 se redefinieron los márgenes de la autonomía estatutaria, desde el punto de vista tanto formal (modalidad de aprobación de los estatutos) como sustancial (contenidos y límites).

El estatuto se convierte en un acto cuyo procedimiento de formación se agota en ámbito regional, ya no sometido –al menos en términos explícitos– al límite de la armonía con las leyes de la República sino solo al de la «armonía con la Constitución»; al mismo se le requiere, entre otras cosas, la disciplina de la forma de gobierno de la región (art. 123). También la materia electoral se reconduce a la competencia legislativa de los entes territoriales, en el respeto de los principios fundamentales fijados por la ley del Estado (art. 122).

Un factor de impulso decisivo de las modificaciones constitucionales es, evidentemente, el constituido por la afirmación de la Liga Norte, partido radicado en las regiones septentrionales que vivió su ascenso en términos de consenso en los primeros años noventa, después de la crisis político-judicial que afectó a los partidos de la llamada Primera República.

En referencia a las revisiones constitucionales en cuestión emerge, a mi entender, una clara separación entre la dimensión formal y su efectiva implementación, señal de que la primera, bajo un fuerte impulso propagandístico, ha ido mucho más allá de las exigencias concretas de diferenciación y de la efectiva capacidad de los sistemas político-institucionales regionales para apoyarla.

Por lo tanto, a la difundida retórica dirigida a celebrar el nuevo «federalismo» italiano, se contrapone un rendimiento del modelo en su globalidad inferior a las expectativas. Y ello también para demérito de los actores políticos regionales, que no han sabido (o querido) explotar los espacios abiertos por las innovaciones constitucionales.

Hay que considerar algunos datos. A una distancia de catorce años desde la Ley constitucional n.º 1 de 1999 aún no se han aprobado todos los nuevos estatutos regionales, necesarios no solo para la funcionalidad de cada una de las regiones, sino también para la coherencia global del modelo autonómico. Hay que pensar que en dos regiones septentrionales que se hallan entre las más pobladas de Italia, en las que surgían particularmente fuertes las reivindicaciones territoriales (la Lombardía y el Véneto), solo se consiguió la aprobación de las nuevas actas en 2008 y en 2012, es decir, después de nueve y trece años respectivamente desde la ley de revisión.

Si se observan los contenidos de las fuentes estatutarias, aparecen sin duda instituciones interesantes e innovadoras, que habrían podido adquirir un peso importante en las dinámicas institucionales. Respecto a estas se registra, sin embargo, una limitada actuación legislativa y una escasa utilización concreta. Este es el caso de las numerosas tipologías de referendos regionales (consultivos, revocativos, aprobativos) o el papel de los órganos representativos de los entes territoriales (los consejos de las autonomías locales, expresamente contemplados por la Constitución) o de los de garantía estatutaria.

Finalmente, es necesario señalar que ninguno de los nuevos estatutos ordinarios ha ejercido, de manera incisiva, la autonomía reconocida por la Constitución renovada en materia de forma de gobierno. Sin entrar a tratar del mérito de las discusiones doctrinarias sobre los márgenes efectivos de autonomía en la materia o sobre la oportunidad de llegar a un ordenamiento caracterizado por modelos organizativos diversos de región a región,[19] el dato sobre el que hay que tomar nota es el de la generalizada confirmación del modelo dictado en vía transitoria por la Ley constitucional n.º 1 de 1999.

---

19 Sobre dichos perfiles, cfr., desde diversas perspectivas, Augusto Barbera, «Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale», www.forumcostituzionale.it, 2012, p. 18 ss.; Sandro Staiano, «Dopo le elezioni. Regioni e partiti nel tempo intermedio», www.federalismi.it, 7, 2010, pp. 1-2; Carlo Fusaro, «Statuti e forme di governo», Alessandro Chiaramonte, Giovanni Tarli Barbieri (dir.), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bolonia, Il Mulino, 2007, p. 14 ss.

Se trata de un régimen calificado por parte de la doctrina, en sentido crítico, como hiperpresidencial: el vértice del ejecutivo es directamente elegido por los ciudadanos, al mismo tiempo que la asamblea legislativa, y consigue automáticamente, en virtud de los mecanismos de recompensa contemplados por la legislación electoral, una sólida mayoría del consejo. Además, esta última está controlada por el vértice del ejecutivo a través de la llamada cláusula *aut simul stabunt aut simul cadent*: la aprobación de una moción de censura, así como las dimisiones espontáneas del presidente electo, determinan la disolución automática de la asamblea. En términos globales, por lo tanto, a la legitimación directa del presidente de la región no le corresponde la relevante separación de poderes propia de los modelos presidenciales.

Este modelo de forma de gobierno ha impreso dinámicas de cambio en el sistema partidista, que han respondido, sin embargo, a una lógica más personalista que territorial.

Los procesos de descentralización han conducido, de hecho, a la proliferación, alrededor de los presidentes, de bloques locales de poder que se sostienen en gran parte sobre el control de las estructuras administrativas regionales, en particular de las sanitarias, que absorben una cuota enorme de los recursos financieros de los entes, aproximadamente el 75%: «La gestión de la sanidad se coloca en este punto de turbulencia del sistema político-institucional: constituye una de las apuestas –y no de las menores– de los conflictos en curso; se trata de un factor de fuerza para algunos de los actores de dicho conflicto, incluso para la entidad de los recursos en juego».[20]

El elemento territorial, de tal modo, define solo una cuenca de relaciones y consenso: el partido personal-local no se constituye formalmente como nuevo sujeto político pero opera, de modo oculto, en el interior de las organizaciones partidistas de ámbito estatal más consolidadas, mientras que a través de la ocupación de importantes sectores de la administración pública se garantiza su auténtico aparato de servicio.

Se crean de este modo, alrededor de los presidentes regionales, estratificados sistemas de red,[21] que se estructuran sobre tejidos de relaciones a

---

20 Así Sandro Staiano, «Sanità e partiti politici: breve fulgore del sistema delle spoglie "formalizzato"», www.federalismi.it, 8, 2011, p. 10.

21 Sobre el recurso a los instrumentos de la *network analysis* para el estudio de las relaciones entre sistema partidista y forma de gobierno, cfr. Staiano, «Prolegomeni…», 2012, p. 19 ss.

menudo definibles según el esquema de las relaciones de dominio, en que «el actor político controla el comportamiento de los demás actores prometiendo premios o amenazando con sanciones».[22]

En este escenario, los recursos de las regiones, más allá de su formal imputación, se utilizan también para soportar las exigencias de los nuevos ordenamientos de poder local. Ello determina, por un lado, un crecimiento exponencial del gasto regional: un estudio reciente indica, para el periodo que va de 1990 a 2009, un aumento de 63,9 a 171,9 millardos de euros, sin que tal incremento se haya visto equilibrado por una reducción del gasto estatal.[23] Por otra parte, se produce un cortocircuito en los mecanismos representativos: incluso frente a gestiones manifiestamente ineficientes no se activa la sanción política, resultando los nuevos bloques de poder local impermeables a la misma en virtud de un control clientelar del consenso.

A la larga, solo el descubrimiento de fenómenos de corrupción está en condiciones de arañar estructuras que se han cristalizado en el tiempo. Los golpes infligidos por las investigaciones de la magistratura al corazón de la red –el jefe del partido personal local o mediadores que ocupan *nodos* neurálgicos del *network*– pueden determinar, de manera fulminante, su desmoronamiento: una vez quebrados los principales engranajes que regulan el intercambio consentimiento *vs* ventaja, no resta ningún vínculo ideológico, identitario o de valores en condiciones de justificar la continuidad de la organización.

Resulta evidente cómo la afirmación de lógicas similares marca una distancia significativa desde la idea de un regionalismo funcional a una tutela más eficaz de los derechos de los ciudadanos.

---

22 De modo diverso, por lo tanto, de cuanto sucede en las «relaciones de influencia», en que la opinión de los destinatarios se modifica a través de la «transmisión intencional de comunicación»: la utilización de tales categorías, de cuño puramente sociológico, como llaves de lectura de las dinámicas partidistas ha sido presentada por Staiano, «Dopo le elezioni…», 2010, p. 5.

23 Cfr. Stelio Mangiameli, «Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico», *Rivista Telematica Giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Roma, 4, 2013, p. 27.

4 · Las regiones frente a la crisis económica. Un caso ejemplificativo

La fragilidad de las instituciones regionales se revela frente a las dinámicas impresas en el sistema por la crisis económica. Las presiones centralistas que se producen a nivel estatal hallan muy poca resistencia por parte de las clases políticas regionales.

En particular, con el aval de la jurisprudencia constitucional, la «coordinación de las finanzas públicas», materia correspondiente a la potestad competidora, con relación a la cual competería al Estado únicamente la fijación de los principios fundamentales, se convierte en el límite teleológico de las competencias regionales e instrumento de atracción al centro de las funciones legislativas. Remitiendo a los estudios que se han ocupado específicamente de dicho perfil,[24] aquí nos limitamos a recordar un caso por muchos aspectos emblemático.

Con la modificación, por obra de la Ley constitucional n.º 1 de 1999, del art. 122 de la Constitución, la competencia para establecer el número de los componentes de las asambleas legislativas regionales pasó del Estado a las regiones. No es por casualidad que todos los estatutos hayan intervenido en este punto, superando las previsiones de la legislación estatal, y en ningún caso el Gobierno ha impugnado frente al Tribunal Constitucional italiano las previsiones concernientes a dicho perfil. El mismo Tribunal afirmó, al contrario, en la sentencia n.º 188 de 2011, que «la composición del órgano legislativo representa una elección política fundamental sometida a la determinación de la forma de gobierno de la región»,[25] y por tanto se remite a la fuente estatutaria.

El Gobierno Monti, con el art. 14 del D.L. n.º 138, de 13 de agosto de 2011,[26] ha intervenido para fijar un límite máximo al número de consejeros regionales (y de asesores), refiriéndose a la consistencia demográfica

---

24 Cfr. Barbera, «Da un federalismo…», 2012, p. 12 ss.; Marcello Cecchetti, «Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di controriforma dell'autonomia regionale e locale», www.federalismi.it, 24, 2012; Guido Rivosecchi, «Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?», www.issirfa.cnr.it, 2012.

25 Así se lee en la decisión, en el punto 4.1 del *considerado en derecho*; el Tribunal, por otra parte, ya se había expresado en tal sentido en la sentencia n.º 3 del 2006.

26 El Decreto, convertido con modificaciones en la Ley de 14 de septiembre de 2011, n.º 148, incluía «ulteriores medidas urgentes para la estabilización financiera y el desarrollo».

de cada región. Concretamente, sin embargo, el techo al número de los componentes de los consejos regionales resultaba inferior al número ya definido por todos los estatutos en conformidad de la anterior disciplina legislativa estatal, concebida en referencia a un marco constitucional en que las competencias normativas de las regiones tenían un alcance bastante más circunscrito que el actual.

Las regiones, por lo tanto, impugnaban la nueva normativa ante el Tribunal Constitucional, considerando invadido un ámbito material atribuible a su autonomía estatutaria.[27] El Juez de las Leyes, con la Sentencia n.º 198 de 2012, ha rechazado, sin embargo, los recursos regionales, considerando legítima la intervención estatal en cuanto que era atribuible a la finalidad de la «coordinación de las finanzas públicas» y funcional a la garantía del principio de igualdad.[28]

El golpe infligido a la autonomía regional es en realidad bastante duro: no tanto por el perfil sustancial sobre el que interviene la decisión (la composición numérica de las asambleas legislativas regionales) como más bien a causa de la reconstrucción sistemática en que se apoya la sentencia, que afecta a la conformación global de las relaciones entre fuentes estatales y regionales: de hecho, el estatuto vuelve a estar subordinado a la ley ordinaria del Estado, como sucedía antes de la revisión constitucional de 1999.[29]

Sin embargo, son los desarrollos sucesivos a la decisión los que resultan de mayor interés para los fines que aquí interesan. Frente a la aparición de algunos casos judiciales que implican a sectores consistentes del personal político de dos importantes regiones italianas (la Lombardía y el Lazio), la Conferencia de las Regiones y de las Provincias Autónomas adoptó por unanimidad, en fecha 27 de septiembre de 2012, un comunicado en que

---

27 Más precisamente, ocho regiones de estatuto ordinario (Lacio, Basilicata, Emilia-Romaña, Véneto, Umbría, Campania, Lombardía y Calabria), tres de estatuto especial (Cerdeña, Valle de Aosta y Trentino-Alto Adige) y las dos provincias autónomas de Trento y Bolzano interpusieron recurso en vía principal contra el art. 14 del D.L. 138/2011.

28 Véanse sobre la decisión los comentarios de Federico Ghera, «Limite dell'armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale», *Rivista Telematica Giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Roma, 4, 2012; Marco Olivetti, «Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012», www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2013; Fabio Corvaja, «Statuti regionali e "leggi della Repubblica"», *Le Regioni*, Bolonia, Il Mulino, 1, 2013, pp. 182 ss.

29 Sobre el punto insisten especialmente Ghera, «Limite dell'armonia…», 2012, p. 3, y Olivetti, «Il colpo di grazia…», 2013, p. 4 ss.

pedía al Gobierno que interviniese para establecer «nuevos parámetros por región relativos a todos los costes de la política».[30] Las demandas eran absolutamente claras, tanto respecto al instrumento normativo a utilizar (el decreto ley, para asegurar «un recorrido veloz e uniforme») como a los perfiles específicos sobre los que incidir, que iban desde la plena ejecución del art. 14 del D.L. n.º 138 de 2011 a la disciplina de los grupos y de las comisiones de las asambleas regionales: desde este último punto de vista se requería la introducción de la prohibición de constituir «grupos que no tengan correspondencia con las listas electas» y de «fijar el número de las comisiones permanentes del consejo y/o especiales, previendo la posibilidad de constituir desde un mínimo de 4 a un máximo de 8, según el número de los consejeros». El documento concluía con la solicitud de fijar «sanciones para los no cumplidores». En sustancia, aquellas mismas regiones que, en bloque, habían impugnado las previsiones del D.L. 138/2011, ahora no solo se erigían en paladín del pleno respeto de aquella normativa, sino que pedían al Gobierno una intervención dirigida a incidir incluso sobre perfiles correspondientes, más que a la competencia estatutaria, a la propia del reglamento interno de la asamblea legislativa.

En referencia a este caso, la doctrina ha hablado, eficazmente, de «eutanasia» de la autonomía regional.[31] Emerge efectivamente, por parte de las regiones, una clara admisión de impotencia en la regulación de las propias estructuras organizativas, incluso las mínimas. En la base de dicha incapacidad se halla la completa desarticulación de las dinámicas partidistas de ámbito regional, que ve la sustancial ausencia de los partidos políticos en su función de estabilización y, al mismo tiempo, equilibrio del sistema. El presidente, concebido como nuevo centro de la forma de gobierno regional, dotado de amplios poderes y protegido por incisivos dispositivos normativos de racionalización, controla y gestiona el consenso a través de sus invadidas relaciones en red; sin embargo, no consigue acordar con la mayoría/partido del consejo la aprobación de deliberaciones dirigidas a la contención de los gastos institucionales. El camino se convierte en-

---

30 Véase la declaración 12/133/CR1/C1-C2, y las observaciones de Roberto Bin, «Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica», *Le Regioni*, Bolonia, Il Mulino, 3, 2012, p. 452.

31 Giovanni Tarli Barbieri, «Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, "Regioni e regionalismo: la doppia impasse")», *Le Regioni*, Bolonia, Il Mulino, 4, 2012, p. 819.

tonces en el de obtener las medidas requeridas por el Gobierno estatal, a través del inapropiado instrumento del decreto ley, aceptando un sensible debilitamiento de la conformación global de la autonomía. A fin de eludir el vínculo constitucional, los ejecutivos regionales, titulares del poder de recurrir directamente al Tribunal Constitucional contra leyes del Estado lesivas de sus competencias (art. 127 Const.), pueden establecer auténticas negociaciones de legitimidad, con las que se crea una «"zona franca provisional" de la jurisdicción constitucional por vía de tácito acuerdo en sede político-institucional».[32]

Es evidente que, de este modo, se consiguen resultados incluso apreciables en abstracto, trastornando sin embargo lo que debería ser el ordenamiento fisiológico de las relaciones interorgánicas de ámbito regional, así como de aquellas entre diversos niveles de gobierno y, por lo tanto, la idea misma de la autonomía territorial.

Dinámicas y casos de signo análogo a los descritos han determinado que se haya reavivado un encendido debate de la doctrina constitucional sobre el estado del regionalismo italiano.[33]

Las posiciones manifestadas son muy variadas: van desde las más radicales, que cuestionan incluso el papel de las regiones en el sistema, a las más cautas, que de todos modos auguran el paso de un federalismo *imaginario*, *mitológico*, *falso*, *chapucero* (estos son algunos de los diversos adjetivos ofrecidos por la doctrina)[34] a un regionalismo más simple y sano, que, abandonando los impulsos ideológicos y las correspondientes huidas hacia adelante, esté en condiciones de asegurar una mayor eficiencia de los poderes públicos, efectivamente funcional para una mayor garantía de los derechos.

En el ámbito de dicho debate, a pesar de la variedad de las orientaciones expresadas, uno de los puntos recurrentes en los diferentes análisis concierne justamente a la determinación, entre los principales límites de la experiencia madurada hasta hoy, de la falta de estructuración de dinámicas

---

32 Sobre este punto, cfr. Sandro Staiano, «Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo», www.federalismi.it, 20, 2012, p. 1.

33 Véanse, en particular, las intervenciones publicadas en la revista *Le Regioni*, Bolonia, Il Mulino, 4, 2012, pp. 673-830.

34 Se trata, precisamente, de las definiciones ofrecidas por Staiano, «Mitologie federaliste…», 2012, pp. 2-3, y por Barbera, «Da un federalismo…», 2012, p. 1.

partidistas y de un discurso público de nivel regional que conduzcan a una mejora de la calidad de las dinámicas representativas:

> Las persistentes y fortísimas separaciones a nivel nacional entre las diversas formaciones políticas han influido durante mucho tiempo en la misma dialéctica política en las regiones, inducida a ajustarse a la nacional, si no a operar en función del apoyo instrumental en la sorda lucha política en curso a nivel estatal. La misma degeneración clientelar de las instituciones regionales y locales en algunas realidades territoriales se ha considerado durante mucho tiempo como una forma de anómalo arraigo político dirigido al apoyo (ya sea verdadero o falso) de líneas nacionales de lucha política.[35]

En sustancia, por lo tanto, «todavía hoy, la organización territorial de los partidos ve en la articulación regional un nivel en conjunto poco significativo» y, en consecuencia, las elecciones regionales son «siempre interpretadas bastante más en clave nacional que local».[36]

5 · La Liga Norte en las dinámicas de la representación partidista de ámbito no estatal

Las observaciones desarrolladas hasta aquí podrían criticarse por haber colocado en segundo plano el caso de la Liga Norte, partido que nace y se afirma sobre una –real o pretendida– cuestión territorial. Y, efectivamente, en los tratados politológicos dedicados a los partidos de ámbito no estatal

---

35 Ugo De Siervo, «Il difficile passaggio dalle idee ai fatti», *Le Regioni*, Bolonia, Il Mulino, 4, 2012, p. 760. Valoraciones similares, como ya se ha dicho, no son aisladas: cfr., por ejemplo, Marco Cammelli, «Regioni e regionalismo: la doppia impasse», *Le Regioni*, Bolonia, Il Mulino, 4, 2012, p. 680 ss., donde se afirma: «Las regiones no expresan en general una apreciable y diferenciada representación política respecto a las asambleas parlamentarias, porque su electorado no distingue los dos niveles […]. Interceptan parcialmente y con dificultades las dinámicas de los intereses de sector y de los sistemas locales, comenzando por los de los entes territoriales».

36 Tarli Barbieri, «Quali Regioni…», 2012, p. 809-810, que prosigue: «Hay que pensar que en 2000 el resultado globalmente negativo para el centro-izquierda llevó a las dimisiones del segundo Gobierno D'Alema, y lo mismo sucedió en 2005, cuando la fuerte derrota del centro-derecha condujo a la crisis del segundo Gobierno Berlusconi. Finalmente hay que recordar las dimisiones del secretario del PD Veltroni tras la derrota electoral del centro-izquierda en Cerdeña (febrero de 2009)».

(o, por decirlo de otro modo, etnoregionalistas) no es rara la referencia a dicha fuerza política.[37]

Dentro de la perspectiva elegida para el presente trabajo –que tiende a combinar el dato jurídico con el partidista– la Liga representa, a la luz de cuanto se ha evidenciado anteriormente, un elemento que rompe con la coherencia del modelo formal en que se sitúa.

Si nos movemos desde la dimensión constitucional es posible, pues, un encuadre y una valoración de las dinámicas de los partidos. Un ordenamiento que se connota en sentido plurinacional es llamado a confrontarse, constantemente, con la búsqueda de puntos de equilibrio de las diversas identidades de que se compone; incluso las fases en que se ve amenazada la unidad del ordenamiento podrían leerse como consecuencia de la incapacidad del sistema para asegurar la plena garantía y desarrollo de la plurinacionalidad, es decir, de dar respuestas adecuadas a una de las tensiones sobre las que nace la Constitución. En otros términos: una norma como el art. 2 CE puede en teoría ser invocado como el «pacto traicionado», tanto por aquellos que denuncian ataques a la indisolubilidad de la nación española como por aquellos que consideran que se ha renegado de la realización efectiva del pluralismo prometido.

En este marco se sitúan posiciones doctrinales como la que considera la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán

> una ruptura del pacto constituyente en un componente esencial de este: el de la renovación de la unidad de España mediante el ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Quien haya estudiado el proceso constituyente de 1978 sabe que este fue el problema central con el que tuvieron que enfrentarse las Cortes Generales [...]. Desconocerlo es desconocer el núcleo esencial de la decisión constituyente. Es lo que […] ha hecho la STC 31/2010. De esta ruptura del pacto constituyente es de la que deriva el giro soberanista que se ha producido en el nacionalismo catalán después de la publicación de la sentencia.[38]

---

37 Cfr., por ejemplo, Lieven De Winter, Margarita Gómez-Reino, Peter Lynch (dir.), *Autonomist parties in Europe: identity politics and the revival of the territorial cleavage*, Barcelona, ICPS, 2006; así como, para la doctrina italiana, Filippo Tronconi, *I partiti etnoregionalisti. La politica dell'identità territoriale in Europa occidentale*, Bolonia, Il Mulino, 2009.

38 Cfr. Javier Pérez Royo, «La STC 31/2010 i la contribució de la jurisprudència constitucional a la configuració d'un Estat compost a Espanya: elements de continuïtat i ruptura, i incidència en les perspectives d'evolució de l'Estat autonòmic», *Revista Catalana de Dret Públic* (www.rcdp.cat), Barcelona, Generalitat de Catalunya, 43, 2011, pp. 14-15.

Así las cosas, los partidos de ámbito no estatal son actores en cierta medida supuestos y necesarios de un juego democrático que se articula también en la vertiente del pluralismo nacional, y que por tanto ofrecen, en el terreno político, una proyección de los rasgos connotativos del ordenamiento constitucional.

De modo diverso, allí donde una constitución no está construida sobre una o más cuestiones nacionales-territoriales, un sujeto político como la Liga Norte, que reclama un pueblo, una lengua, una cultura, una simbología (el sol de los Alpes) e –incluso- una mitología (el dios Po), se coloca en una posición difícilmente conciliable con el sistema constitucional.

La presunta «identidad padana» no halla ninguna correspondencia en el acto fundador de nuestro ordenamiento; la valencia de por sí subversiva del orden constitucional del discurso de la Liga está eficazmente ejemplificada por el hecho de que este tiende a sustituir una auténtica «cuestión meridional» –no por casualidad expresamente reconocida por el texto constitucional de 1948–[39] por una inédita «cuestión septentrional», a la construcción de la cual el elemento identitario es funcional. De este modo, el dato jurídico-constitucional (o el reconocimiento formal –en términos más o menos explícitos– al más elevado rango normativo y con una proyección constituyente) puede convertirse en uno de los vehículos de objetivación de comunidades, tradiciones y aspiraciones que identifican dimensiones colectivas separadas del plano de la mera *invención* e *imaginación*.[40]

Por otra parte, no es casualidad que la Liga sea un partido totalmente ajeno al pacto constituyente y que surja, al contrario, justamente sobre la disolución de las fuerzas políticas que fueron protagonistas de aquella

---

En términos análogos, v. también Paloma Requejo Rodríguez, «La posició del Tribunal Constitucional espanyol després de la STC 31/2010», *Revista Catalana de Dret Públic* (www.rcdp.cat), Barcelona, Generalitat de Catalunya, 43, 2011, p. 6 ss., que afirma que con la sentencia sobre el Estatuto catalán, el TC, antes que operar como poder constituido, habría pretendido reemplazar la voluntad del poder constituyente.

39 La formulación original del art. 119, co. 3 Const., antes de la revisión operada con la Ley const. n.º 3/2001, era la siguiente: «A fin de proveer para determinados objetivos, y particularmente para desarrollar el Mezzogiorno y las islas, el Estado asigna por ley a cada una de las regiones contribuciones especiales».

40 La referencia es a las célebres obras de Eric Hobsbawm, Terence Ranger (dir.), *The Invention of Tradition*, Cambridge, 1983, trad. it. *L'invenzione della tradizione*, Turín, Einaudi, 1987; Benedict Anderson, *Imagined Communities. Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*, London, 1983, trad. it. *Comunità immaginate*, Roma, Manifestolibri, 1996.

fase histórica, o, también, que la considerable distancia de los valores sobre los que está construida la estructura constitucional vaya en realidad mucho más allá del simple perfil territorial, volviendo frecuentemente a las dobleces de un discurso que se connota en sentido claramente racista, xenófobo, homófobo, antieuropeo. En la práctica, estos rasgos también se convierten en importantes catalizadores de consenso, que acaban a menudo prevaleciendo sobre la reivindicación territorial: en este sentido, la Liga es, antes que nada, un partido de extrema derecha, que en esta condición se proyecta directa y principalmente a las dinámicas partidistas estatales antes que volverse a una dimensión territorial en la que falta una competencia efectiva de la oferta partidista de ámbito no estatal. El conjunto de reivindicaciones inspiradas en lógicas no inclusivas, de cierre hacia el exterior, hacen que el partido sea difícilmente reconducible al filón del llamado nacionalismo liberal, que, al explotar la idea de subsidiariedad, puede aspirar a tener un papel nada secundario respecto a la construcción del ordenamiento europeo.[41]

Existen importantes confirmaciones sobre la peculiaridad (y sobre la artificialidad) de las instancias expresadas por la Liga que pueden identificarse también a través de una esquemática confrontación con las dinámicas partidistas que se producen en el ordenamiento español, prestando especial atención al caso catalán.

Hay que considerar, por ejemplo, la incertidumbre del mismo ámbito territorial de referencia del partido italiano: su arraigo no coincide, efectivamente, con el de una región específica; ello explica por qué se recurre a menudo a la idea de «macrorregión» o de Padania, sin que los límites de una y de otra resulten geográfica, histórica y culturalmente definidos. En esta clave, es interesante subrayar que, en las últimas elecciones políticas (24-25 de febrero de 2013), la Liga ha presentado listas propias en prácticamente todas las regiones italianas, desde el Valle de Aosta a Sicilia.

Continuando en el ámbito del comportamiento político, la literatura española –incluso la constitucional– evidencia, de manera clara, cómo el partido territorial, en su relación con los partidos estatales, frente al dile-

---

41 Sobre este punto, cfr. Neil MacCormick, *Questioning Sovereignity. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, 1999, trad. it. *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel «commonwealth» europeo*, Bolonia, Il Mulino, 2003, especialmente p. 325 ss.

ma entre el «presionar» y el «gobernar» se incline, normalmente, por la primera opción.[42]

Resulta ejemplificativa, en tal sentido, la actitud de los partidos nacionalistas catalanes, que, aun resultando en algunas fases decisivos para los equilibrios políticos –a causa de su consistencia electoral y de la falta de consecución, por parte del partido de mayoría relativa, de la mayoría absoluta de representantes en el Congreso de los Diputados–, no han elegido jamás entrar a título pleno, con sus propios ministros, en el Gobierno estatal. Cuando CiU, bajo la guía de Jordi Pujol, aceptó apoyar –desde el exterior, pero según un definido esquema *pactado*– el primer Gobierno popular de Aznar, tal decisión, por un lado, se vivió de manera atormentada por el partido, indeciso entre el «ara decidirem» y el «ara governarem»;[43] por otro lado, se ha pagado posteriormente, en términos electorales, en las elecciones autonómicas, en las que se ha producido –como testimonio de una buena capacidad de respuesta de las dinámicas representativas territoriales– una suerte de sanción política por un comportamiento incoherente respecto a la connotación catalanista del partido. Del mismo modo, se explica también por qué, tras las elecciones políticas del 2000, se declinó la oferta de Aznar –esta vez fuerte por la mayoría absoluta en el Congreso– de entrar en el Gobierno con la atribución de importantes ministerios:

> sabemos que por este camino convertirán a la Generalitat de Cataluña en un organismo del todo secundario, desprovisto de poder político. Será un negociado administrativo vigilado, controlado y coordinado por los cuatro costados.[44]

---

42 Cfr. Jorge de Esteban, Luis López Guerra, *Los partidos políticos en la España actual*, Barcelona, Planeta, 1982, p. 172 ss.; Isidre Molas, «Los partidos de ámbito no estatal y los sistemas de partidos», Pedro de Vega (dir.), *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Edicusa, 1977, p. 189 ss.

43 Las fórmulas son las utilizadas por Jordi Pujol en las páginas de sus memorias, en referencia a la posición de CiU respecto al último Gobierno socialista de Felipe González: cfr. Jordi Pujol, *Memòries (III). De la bonança a un repte nou (1993-2011)*, Barcelona, Proa, 2012, p. 11. En la misma obra es posible entender también toda la dificultad inherente a la decisión referente a la relación a construir con el primer Gobierno Aznar (p. 68 ss.). Sobre el tema, cfr. también Miquel Caminal, *Nacionalisme i partits nacionals a Catalunya*, Barcelona, Empúries, 1998, p. 134 ss.; Anna Bosco, *Da Franco a Zapatero. La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, Bolonia, Il Mulino, 2005, p. 118 ss.

44 Así Pujol, *Memòries*..., 2012, p. 108 (sobre el mismo caso, véase también p. 95 ss.).

El «nacionalismo» de la Liga no parece que se haya planteado jamás semejantes problemas de coherencia y estrategia. Dos datos, desde este punto de vista, son particularmente significativos. A partir de 1994, en todas las elecciones políticas, salvo las de 1996, la Liga se ha presentado siempre en coaliciones preelectorales junto a partidos de ámbito estatal (en algunos casos con una connotación de molde tradicionalmente centralista). Si se considera el período 1994-2012, la Liga es el partido italiano que durante más tiempo ha ofrecido apoyo a los gobiernos que se han sucedido en aquellos años, participando habitualmente de forma directa en el ejecutivo con ministros propios.

6 · Observaciones a modo de conclusión

En un artículo de 26 de septiembre de 2013, Lluís Orriols ha sacado a la luz algunos datos interesantes:

> Durante los últimos años, la complicidad que tenían los españoles con el modelo autonómico se ha deteriorado de forma muy notable. Los españoles demandan cada vez más abrir una nueva etapa en el proceso autonómico, una etapa que pasaría por reducir, o incluso eliminar, los gobiernos regionales. […] En general, a excepción de las comunidades históricas, en el resto de España los ciudadanos que desearían revertir el proceso autonómico (reduciendo o eliminando las autonomías) son ya mayoría. […] Si en gran parte de España los vientos soplan fuerte hacia el centralismo, lo contrario ocurre en Cataluña. Los catalanes se mueven en dirección opuesta hacia posturas más favorables a la descentralización e incluso al derecho a la autodeterminación.[45]

Como mínimo son dos las reflexiones que sugiere el artículo.

La primera es la evidenciada por el mismo autor, que subraya como «la creciente fractura que se está produciendo entre las preferencias territoriales de los catalanes y las del resto de España» corre el riesgo de convertirse en «el principal escollo que existe para poder alcanzar una solución pactada» a la cuestión soberanista.

El otro perfil que merece ser expuesto requiere nuevamente del énfasis sobre la distinción, contemplada por el art. 2 CE, entre regiones y nacionalidades y sobre la diversificación, prefigurada siempre en la Constitución,

45 Lluís Orriols, «Cataluña y España, cada vez más lejos», *El País*, 26 de septiembre de 2013.

de los niveles de autonomía y de los procedimientos previstos para llegar a estos.

Tal connotación asimétrica del modelo autonómico ha sido de hecho superada por la conocida tendencia del «café para todos», «un proceso de simetrización constante y creciente» del ordenamiento autonómico.[46] Las orientaciones detectadas en los sondeos a los que hace referencia Orriols pueden interpretarse como consecuencias de la afirmación de esta tendencia. Se ha producido probablemente una desnaturalización tanto de la perspectiva «territorial» –referida a la autonomía de las regiones– como de la «plurinacional», reservada únicamente a algunas –pocas– comunidades autónomas. Una desnaturalización derivada, en el primer caso, de un exceso de énfasis colocado sobre la dimensión descentralizada que, separada de una correspondencia efectiva con la realidad política, social, cultural, se convierte –al menos en la percepción de los ciudadanos– en un factor de disfunción del sistema; en el segundo, por un defecto de valoración y garantía de las peculiaridades de algunos contextos territoriales, que genera un sentimiento de frustración, además frente al difundido convencimiento de que una mayor realización de la vocación nacionalista (a través de un espectro de soluciones tan variado que llega hasta la solución extrema de la independencia) está en condiciones de asegurar la mejor satisfacción de determinadas instancias.

Se trata, examinándolo en profundidad, de tendencias paralelas –aunque de dirección opuesta– que confirman, en definitiva, la bondad de una intuición del constituyente después superada por las dinámicas políticas, si bien es cierto que «después de treinta años de Estado de las autonomías […] el reconocimiento constitucional de la existencia de nacionalidades, jurídicamente, se agota en esta declaración».[47] En este marco, no sorprende que un estudioso como Francisco Rubio Llorente, aun moviéndose desde una perspectiva muy crítica con el «procés sobiranista» y «el dret a decidir», haya afirmado recientemente, en el curso de un debate público, que «España

46 Carles Viver i Pi-Sunyer, «El reconeixement de la plurinacionalitat de l'Estat en l'ordenament jurídic espanyol», Ferran Requejo, Alain Gagnon (dir.), *Nacions a la recerca de reconeixement: Catalunya i el Quebec davant el seu futur,* Barcelona, IEA, 2010, p. 225; para un tratamiento general del tema, v. Jesús Burgueño, «Caffè per tutti: l'autonomia diffusa minaccia lo Stato», *Limes*, Roma, 4, 2012, p. 125 ss.

47 Viver i Pi-Sunyer, «El reconeixement...», 2010, p. 234.

es una nación de naciones» en la que Euskadi y Cataluña deberían disfrutar de un «trato diferenciado».[48]

En la perspectiva de una comparación entre ordenamientos se considera, a la luz de todo cuanto se ha dicho hasta ahora, que en Italia no existen cuestiones comparables –a nivel histórico, cultural, jurídico– de la importancia y la complejidad del caso catalán. Como máximo, las dinámicas del sistema autonómico italiano podrán evidenciar alguna contigüidad con el ejemplo de las regiones españolas, que, empujadas por la lógica uniformizadora del «café para todos» en terrenos que poco congenian con su naturaleza original, viven hoy una fase de crisis y de creciente impopularidad.

Bibliografía

AA. VV. «Encuesta sobre la orientación actual del Derecho constitucional». *Teoría y realidad constitucional*. Madrid: UNED, núm. 1, 1998.

Aja Fernández, Eliseo. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza, 2003.

Anderson, Benedict. *Imagined Communities. Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres, 1983. Trad. it. *Comunità immaginate*. Roma: Manifestolibri, 1996.

Barbera, Augusto. «Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale». www.forumcostituzionale.it, 2012.

Bifulco, Roberto. «Partiti politici e autonomie territoriali». *AIC. Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*. Nápoles: Jovene, 2009.

Bin, Roberto. «Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica». *Le Regioni*, núm. 3, 2012.

Bosco, Anna. *Da Franco a Zapatero. La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*. Bolonia: Il Mulino, 2005.

Burgueño, Jesús. «Caffè per tutti: l'autonomia diffusa minaccia lo Stato». *Limes*, núm. 4, 2012, p. 125 ss.

Caminal, Miquel. *Nacionalisme i partits nacionals a Catalunya*. Barcelona: Empúries, 1998.

48 Cfr. «Rubio Llorente defiende una consulta en Catalunya para evitar "efectos impredecibles"», *El Periódico*, 3 de octubre de 2013.

Caminal, Miquel; Requejo, Ferran (dir.) (*et al.*). *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i anàlisi de casos*. Barcelona: IEA, 2009.
—. *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*. Barcelona: IEA, 2009.
Cammelli, Marco. «Regioni e regionalismo: la doppia impasse». *Le Regioni*, núm. 4, 2012.
Caravita di Toritto, Beniamino. «Stato Federale». *Dizionario di Diritto pubblico*. Milán: Giuffrè, 2006, vol. VI.
Cecchetti, Marcello. «Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale». www.federalismi.it, núm. 24, 2012.
Ciarlo, Pietro. «Le nuove regioni: vocazione all'economia territoriale, crisi del criterio di competenza e contrattualismo politico». *Nuove Autonomie*, núm. 6, 2001.
Corvaja, Fabio. «Statuti regionali e "leggi della Repubblica"». *Le Regioni*, núm. 1, 2013.
De Esteban, Jorge; López Guerra, Luis. *Los partidos políticos en la España actual*. Barcelona: Planeta, 1982.
De Siervo, Ugo. «Il difficile passaggio dalle idee ai fatti». *Le Regioni*, núm. 4, 2012.
De Winter, Lieven; Gómez-Reino, Margarita; Lynch, Peter (dir.) (*et al.*). *Autonomist parties in Europe: identity politics and the revival of the territorial cleavage*. Barcelona: ICPS, 2006.
Duverger, Maurice. *Les partis politiques*. París, 1967. Trad. it. *I partiti politici*. Milán: Edizioni di Comunità, 1971.
Elia, Leopoldo. «Governo (forme di)». *Enciclopedia del Diritto*. Milán: Giuffrè, 1970, vol. XIX.
Fossas Espadaler, Enric; Requejo, Ferran. «Introducción». *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Trotta, 1999.
Fossas Espadaler, Enric. «Estado autonómico: plurinacionalidad y asimetría». Anna Mastromarino, Josep Maria Castellà Andreu (dir.) (*et al.*). *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*. Milán: Giuffrè, 2009.
Fusaro, Carlo. «Statuti e forme di governo». Alessandro Chiaramonte, Giovanni Tarli Barbieri (dir.). *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*. Bolonia: Il Mulino, 2007.
Ghera, Federico. «Limite dell'armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale». *Rivis-*

ta Telematica Giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti. núm. 4, 2012.

Herrero de Miñón, Miguel. *Memorias de estío*. Madrid: Taurus, 1993.

Hobsbawm, Eric; Ranger, Terence (dir.) (*et al*.). *The Invention of Tradition*. Cambridge, 1983. Trad. it. *L'invenzione della tradizione*. Turín: Einaudi, 1987.

Luciani, Massimo. «Governo (forme di)». *Enciclopedia del Diritto. Annali*. Milán: Giuffrè, 2010, vol. III.

MacCormick, Neil. *Questioning Sovereignity. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. Oxford, 1999. Trad. it. *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel «commonwealth» europeo*. Bolonia: Il Mulino, 2003.

Mangiameli, Stelio. «Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico». *Rivista Telematica Giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*. núm. 4, 2013.

Molas, Isidre. «Los partidos de ámbito no estatal y los sistemas de partidos». Pedro de Vega (dir.). *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid: Edicusa, 1977.

Olivetti, Marco. «Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012». www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2013.

Orriols, Lluís. «Cataluña y España, cada vez más lejos». *El País*, 26 de septiembre de 2013.

Pérez Royo, Javier. «La STC 31/2010 i la contribució de la jurisprudència constitucional a la configuració d'un Estat compost a Espanya: elements de continuïtat i ruptura, i incidència en les perspectives d'evolució de l'Estat autonòmic». *Revista Catalana de Dret Públic* (www.rcdp.cat), núm. 43, 2011.

Pujol, Jordi. *Memòries (III). De la bonança a un repte nou (1993-2011)*. Barcelona: Proa, 2012.

Ragionieri, Ernesto. «Il Partito Comunista Italiano e l'avvento delle Regioni in Italia», Massimo Legnani (dir.). *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*. Bolonia: Il Mulino, 1975, p. 273 ss.

Requejo Rodríguez, Paloma. «La posició del Tribunal Constitucional espanyol després de la STC 31/2010». *Revista Catalana de Dret Públic* (www.rcdp.cat), núm. 43, 2011.

Rivosecchi, Guido. «Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?». www.issirfa.cnr.it, 2012.

Rolla, Giancarlo. *La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni*. Milán: Giuffrè, 1979.

Rumi, Giorgio. «La Democrazia cristiana e l'autonomia regionale». Massimo Legnani (dir.). *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituzione*. Bolonia: Il Mulino, 1975, p. 291 ss.

Smend, Rudolf. *Verfassung und Verfassungsrecht*. München-Leipzig, 1928. Trad it. *Costituzione e diritto costituzionale*. Milán: Giuffrè, 1988.

Staiano, Sandro. «Dopo le elezioni. Regioni e partiti nel tempo intermedio». www.federalismi.it, núm. 7, 2010.

—. «Sanità e partiti politici: breve fulgore del sistema delle spoglie "formalizzato"». www.federalismi.it, núm. 8, 2011.

—. «Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti». www.federalismi.it, núm. 3, 2012.

—. «Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo». www.federalismi.it, núm. 20, 2012.

Tarli Barbieri, Giovanni. «Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, "Regioni e regionalismo: la doppia impasse")». *Le Regioni*, núm. 4, 2012.

Tronconi, Filippo. *I partiti etnoregionalisti. La politica dell'identità territoriale in Europa occidentale*. Bolonia: Il Mulino, 2009.

Verdú, Pablo Lucas. «¿Una polémica obsoleta o una cuestión recurrente? Derecho constitucional *versus* derecho político». *Teoría y realidad constitucional*. Madrid: UNED, núm. 3, 1999.

Viver i Pi-Sunyer, Carles. «El reconeixement de la plurinacionalitat de l'Estat en l'ordenament jurídic espanyol». Ferran Requejo, Alain Gagnon (dir.). *Nacions a la recerca de reconeixement: Catalunya i el Quebec davant el seu futur*. Barcelona: IEA, 2010.

PARTIDOS POLÍTICOS Y ESTRUCTURA TERRITORIAL: UNA REFLEXIÓN COMPARADA ENTRE ITALIA I ESPAÑA (II)

Mireia Grau

Responsable de Investigación del Institut d'Estudis Autonòmics

Esta ponencia surge del intercambio de ideas que entablamos Gennaro Ferraiuolo y yo en ocasión de la preparación de nuestras respectivas contribuciones al seminario «Un diálogo italo-catalán». El objetivo que perseguíamos con el intercambio de ideas era buscar un punto de partida común para tratar el tema de los partidos políticos y del sistema de partidos en Italia y en España que contribuyera a contextualizar el actual debate acerca de las tensiones entre re-centralización y secesión en ambos casos. La idea que acordamos como punto de partida fue describir las interacciones entre el sistema de partidos y la estructura territorial del estado desde una pregunta inicial: ¿hasta qué punto y en qué sentido la existencia de diversos sistemas de partidos en un estado descentralizado o federal y, en consecuencia, la presencia de partidos «territoriales» en las instituciones representativas estatales puede actuar (o ser considerada) como un mecanismo de *check and balances* de los intereses de las minorías?

Este punto de partida común empezaba con una constatación con relación al caso italiano: la inexistencia de otro sistema de partidos más allá del sistema estatal y de otros partidos que no sean los estatales, con la única y excepcional presencia de un partido «territorial» *sui generis* como es la Liga Norte, algo ya comentado y analizado por Gennaro Ferraiuolo en su presentación. Esta constatación conlleva una cierta mirada de perplejidad comparada: atendiendo a la historia política de Italia, basada en la existencia de una amplia dispersión de intereses territoriales, pequeños estados que en el siglo XIX derivan en una unificación política, resulta como mínimo curioso constatar que en la etapa contemporánea los mecanismos institucionales de la descentralización regional no hayan actuado como incentivos para la aparición y consolidación de partidos territoriales (nacionalistas, regionales, etc.) que actúen, aunque sea solo para fines de utilitarismo electoral,

de canales de representación de las arenas políticas regionales. Como ha puesto de manifiesto Gennaro Ferraiuolo, el sistema político italiano genera incentivos suficientemente atractivos para que los partidos estatales asuman, desde las interacciones intrapartisanas, la canalización de los intereses territoriales a partir de lógicas de intercambios políticos que se rigen puramente por los avatares de la política estatal. Es en este sentido, y para poner un ejemplo de todo ello, que la lógica de las carreras políticas en Italia puede empezar en cualquier parte pero tiene una meta clara: las instituciones del Estado en Roma, mientras que en España tal lógica no aplica ni en todas las ocasiones ni en toda la geografía.

La constatación de esta diversidad en la articulación de la representación y canalización de los intereses territoriales en las instancias del centro en Italia y en España, derivada de la pregunta inicial que relaciona la presencia/ausencia de partidos territoriales en el centro con la (in)capacidad del sistema institucional para proporcionar garantías a las minorías frente a las mayorías, dirige el análisis hacia una temática clásica de los estudios del federalismo: la compleja coexistencia y articulación en los estados federales o descentralizados de dos principios de representación: la representación de los territorios e intereses territoriales, y la representación del *demos*, del pueblo. Estos dos principios se articulan de forma efectiva a través de dos canales: las instituciones «federales» de representación territorial y los partidos políticos.[1] En el caso español, igual que en el caso italiano, el primer canal, el de la representación institucional de los territorios (las llamadas instituciones de gobierno compartido), es absolutamente inexistente, no solo por la evidente inoperancia del Senado, sino por la no previsión institucional ni intelectual de lo que una cámara de tal tipo supondría para el conjunto del sistema político: la existencia de instituciones de representación de las unidades subestatales y de su incidencia en los procesos de toma de decisiones estatales. Tales instituciones, a pesar de no estar basadas en el principio más moderno e imperante de la representación, la del *demos* (pueblo, nación), estarían totalmente legitimadas para incidir en la toma de decisiones de ámbito estatal.

---

1 De entre las innumerables obras al respecto, véase, por ejemplo, la obra colectiva Joanne B. Brzinski, Thomas D. Lancaster y Christian Tischhoff (eds.), *Compounded Representation in Western European Federations*, London, Portland, Frank Cass Publishers, 1999; también Rudolf Hrbek (ed.), *Political Parties and Federalism*, Baden-Baden, Nomos, 2004.

En este contexto, ¿puede decirse que la presencia de partidos territoriales en las instituciones de representación del estado funciona como un mecanismo de garantías, de *check and balances*, de las minorías territoriales? Y si es así, ¿estamos hablando de una consecuencia esperada/inesperada de la interacción entre sistema de partidos y estructura territorial del estado? ¿Y por qué?

Aunque la respuesta a tales preguntas no será nunca definitiva, el planteamiento de análisis sugiere un doble acercamiento; la interacción entre el «sistema de partidos» y la «estructura territorial del estado» puede entenderse en una doble dirección:

- La estructura territorial en tanto que variable que influye e incide en la configuración del/de los sistema/s de partido/s y en las organizaciones internas de los partidos. Se trata de elementos de la estructura territorial que actuarán como incentivos o como barreras a, por ejemplo, la diversificación de los sistemas de partidos, y que influirán en un sentido u otro en las estrategias organizativas internas de los partidos (partidos con una organización más o menos descentralizada, etc.).
- El sistema de partidos en tanto que variable que influye, incide, cambia, impacta en los objetivos institucionales, por ejemplo cuando conlleva «territorialización» de las decisiones o todo lo contrario, cuando a través del sistema de partidos se impone la lógica política de la política estatal y se «centralizan» las decisiones. Es aquí donde se ubica la pregunta acerca de las funciones de garantía de las minorías territoriales a través de la existencia de diversos sistemas de partidos en un estado.

La aplicación de esta óptica al caso español señala un primer apunte: se impone una visión harto restringida de los efectos de «control y equilibrio» derivados de la diversificación del sistema de partidos y la presencia de partidos territoriales en las instituciones estatales. Así pues, si bien en contadas ocasiones se ha producido tal efecto (nos referimos sobre todo a los momentos de gobiernos minoritarios apoyados por partidos territoriales), lo cierto es que ni la diversificación del sistema de partidos ni esta presencia territorial han derivado en efectos que puedan entenderse como puntos de veto institucional, que es lo que, a fin de cuentas, implica un sistema institucionalmente organizado de *check and balances*. Los efectos de tales realidades objetivas más bien hay que entenderlos como ventanas de oportunidad política, por lo tanto ni siempre abiertas ni siempre utilizadas, y más como vías de posible influencia que como oportunidades de veto que se derivan de al menos dos tipos de factores:

1. **Dos factores de carácter institucional**, uno que bloquea y otro que incentiva: la ausencia de instituciones de representación y acceso de los intereses territoriales, encarnados en las comunidades autónomas, a las instancias estatales de toma de decisiones, por un lado (bloqueo), y ciertos efectos del sistema electoral, por otro (incentivos).

2. **Factores contextuales**: la amplitud de las mayorías gubernamentales, la distancia en escaños entre los dos partidos más votados y la distancia ideológica entre el primer partido y los partidos minoritarios.

Factores institucionales: en relación con el factor de bloqueo, es evidente que la ausencia de instituciones de representación y acceso de las comunidades autónomas a las instancias estatales de toma de decisiones no supone de por sí que los intereses políticos de las comunidades autónomas no se canalicen, sino que lo harán a través de otros medios. De hecho, son los partidos políticos, sean los de matriz territorial (autonómica) o estatal, los que articulan tales intereses, sea de forma explícita en tanto que objetivo programático, sea implícitamente a través de sus organizaciones internas y equilibrios de poder.[2] Ello nos llevará a considerar el papel «territorial» de los partidos, tanto los estatales como los «territoriales», en el Congreso de los Diputados a partir de las percepciones y opiniones derivadas de los resultados de dos encuestas, una a diputados (2004) y otra a ciudadanos (2005), que se elaboraron en el marco del proyecto de investigación *Representación y calidad de la democracia en España*, financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (SEC2002-01289).[3] A pesar de ser unas encuestas realizadas hace casi diez años, al no haberse realizado otras similares ni tampoco haberse producido un cambio significativo con relación a los actores, puede asumirse que los aspectos básicos de las percepciones y opiniones que se derivaron de las encuestas en 2004/2005 serán similares a los que puedan destacarse

---

2 Véase, por ejemplo, Méndez Lago, Mónica, *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español, 1976-1996*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2000; Astudillo, Javier, y García-Guereta, Elena, «La distribución territorial del poder en los partidos políticos: el caso del Partido Popular», papel presentado en el VII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, Democracia y Buen Gobierno, septiembre 2005. URL: http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area06/GT25/ASTUDILLO-Javier(UPF)yGARCIA-GUERETA-Elena(UCM).pdf [último acceso: 19/12/2013].

3 Véase una de las publicacions derivadas de este proyecto: Antonia Martínez (ed.), *Representación y calidad de la democracia en España*, Tecnos, Madrid, 2006.

en la actualidad, aunque lo que a ciencia cierta habrá cambiado habrá sido, con toda probabilidad, la intensidad de tales aspectos, es decir, la intensidad de las percepciones y opiniones acerca del perfil «territorial» o «autonómico» de los partidos políticos. Este aspecto se tratará con más detalle más adelante.

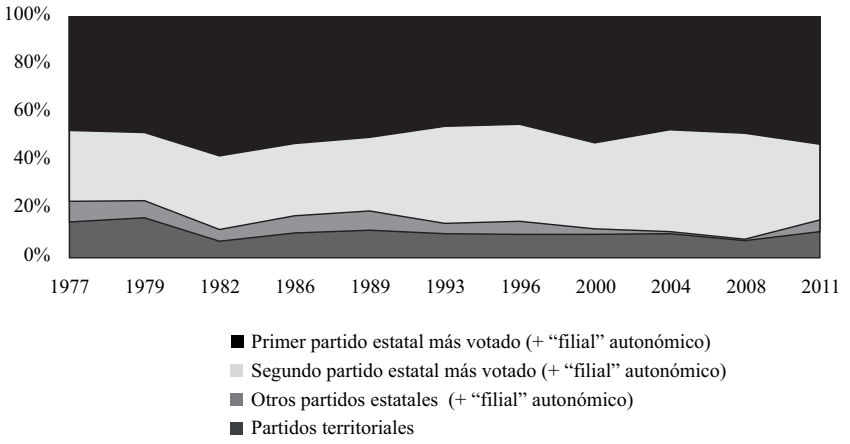
En lo que se refiere al factor institucional que incentiva, hay que remarcar que a menudo se indica la presencia de partidos territoriales en las Cortes Generales en tanto que efecto distorsionador de los objetivos institucionales promovidos por el sistema electoral. Desde esta óptica se «acusa» al sistema electoral de promover ilegítimamente, de premiar a los partidos territoriales con una sobrerrepresentación. ¿Es cierto, pues, que el sistema electoral favorece (ilegítimamente, se entiende) los intereses territoriales con una sobrerrepresentación? Desde la ciencia política se ha tratado profunda y profusamente el tema desde innumerables perspectivas, por lo que aquí me limitaré a describir los aspectos fundamentales y conclusivos, que básicamente son dos:

i. El sistema electoral no favorece «específicamente» a los partidos territoriales por el hecho de ser «territoriales». El sistema electoral, en concreto la ley d'Hondt, de forma general prima la representación de los partidos, cualquiera de ellos, cuyas listas obtienen el mayor número de votos en cada una de las 52 circunscripciones electorales. La atribución de escaños se basa única y exclusivamente en los resultados en el seno de cada circunscripción electoral separadamente, por lo que lo que cuenta no es el número total de apoyos electorales, sino la distribución de tales apoyos dentro de los límites de cada una de las circunscripciones electorales. Por defecto, los partidos «territoriales» presentan sus listas en las circunscripciones ubicadas en las comunidades autónomas de referencia, por lo que cuando son mayoritarios en una circunscripción los votos a tales partidos, al no dispersarse, obtienen una ratio de proporcionalidad votos/escaños cercana a 1.

ii. Derivado del punto anterior se puede decir que la razonable ratio votos/escaños derivada de los efectos del sistema electoral mencionada en el punto anterior, sumada a la lógica política autonómica, puede haber incentivado a) la aparición y «mantenimiento» de partidos territoriales en comunidades autónomas sin clivajes nacionalistas (como Cantabria, Asturias…), b) la diversificación territorial organizativa de los partidos de ámbito estatal y c) el establecimiento de coaliciones electorales de partidos estatales con partidos territoriales (PP-PAR, PP-UPN, por ejemplo), con el objetivo de rentabilizar los apoyos electorales.

Factores contextuales: Los factores contextuales no solo hay que entenderlos como contextos relacionados con épocas de mayorías absolutas y de gobiernos en minoría, sino también con momentos puntuales en cualquier ocasión en los que se hacen posibles los intercambios de recursos entre distintos grupos parlamentarios independientemente de la configuración de las mayorías parlamentarias. Es evidente que en momentos de gobiernos en minoría el apoyo (y los intercambios derivados) son explícitos y amplios y, en la mayoría de los casos, ligados a puntos de negociación sobre política autonómica, pero no hay que subestimar la importancia de los intercambios puntuales vinculados a políticas públicas sectoriales en cualquier momento político, esté el Gobierno central en mayoría o minoría parlamentaria. Las negociaciones referentes a aspectos relacionados con legislación son el ejemplo más claro de este punto y forman parte de los intercambios propios de las negociaciones parlamentarias. Sin embargo, una idea que subyace es la sobrerrepresentación de los partidos de matriz autonómica en el Congreso de los Diputados y la consecuente distorsión en su capacidad de ejercer influencia.

Gráfico 1. Evolución del porcentaje de escaños de los partidos en el Congreso de los Diputados. 1977-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de actualizaciones del gráfico en Grau Creus (2010: 21)

En relación con lo ya mencionado anteriormente sobre los efectos del sistema electoral, el gráfico 1 proporciona una perspectiva temporal sobre la presencia de los partidos «territoriales» en el Congreso desde 1977 hasta las últimas elecciones generales (2011). Uno de los aspectos que más destacan en el gráfico es la estabilidad porcentual de la presencia «territorial» en la cámara: se ha movido alrededor del 12% a lo largo de más de treinta años. La mayor capacidad de influencia de los partidos territoriales (siempre «medida» en términos de capacidad de influir en la política autonómica y pocas veces «medida» en la capacidad de influir en las políticas sectoriales) ha estado vinculada a factores contextuales derivados de cambios en la política de ámbito estatal, es decir, en los factores contextuales: amplitud de las mayorías gubernamentales, distancia electoral e ideológica entre los dos partidos de ámbito estatal (y, por lo tanto, la poca disponibilidad a alianzas estatales), y la escasa presencia de terceros partidos de ámbito estatal. No obstante, este último aspecto es el que más ha cambiado con la presencia de un cuarto partido, Unión, Progreso y Democracia (UPyD), cuya proyección electoral a corto plazo presenta una clara tendencia al alza y que, dada su proximidad ideológica con el Partido Popular (PP), puede acabar siendo un factor de cambio de las lógicas políticas tradicionales.

Vistos estos aspectos relacionados con los factores que hayan podido influir en la capacidad de influencia de los partidos territoriales en los procesos estatales de toma de decisiones, a partir de datos empíricos se tratará un aspecto ya mencionado: la percepción del papel «territorial» de los partidos en el Congreso de los Diputados, tanto los estatales como los «territoriales». Esta percepción se fundamenta en los datos derivados de dos encuestas: la encuesta 2588 del CIS sobre «Representación y participación política en España», realizada en 2005 a ciudadanos,[4] y una encuesta de 2004 a diputados del Congreso. El análisis de los datos y los gráficos procede de un trabajo previo (Grau Creus y Méndez Lago: 2006), por lo que el desarrollo del análisis será un breve resumen de algunos de los aspectos que mayor relación tienen con esta presentación.[5]

---

4 La encuesta 2588 del CIS se puede consultar en http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4998&cuestionario=5251&muestra=9484 [último acceso: 11 de diciembre de 2013].

5 La fuente de los datos y gráficos, además de las citadas encuestas, es la publicación de Grau Creus y Méndez Lago «Los efectos del Estado autonómico en la estructura de la representación política: el papel de los diputados como representantes territoriales», en A. Martínez (ed.), *Representación y calidad...*, Tecnos, Madrid, 2006, p. 145-163.

Una de las primeras cuestiones a observar se refiere al enfoque de la representación política: ¿a quién representan los diputados? En los gráficos 2.1 y 2.2 se muestran las percepciones que sobre el enfoque de la representación política tienen, por un lado, los votantes (desagregados en votantes de partidos de ámbito estatal y votantes de partidos de ámbito autonómico) y los diputados (desagregados en las mismas categorías).

Gráfico 2.1 ¿A quién representan los diputados? Percepciones de los votantes (%)

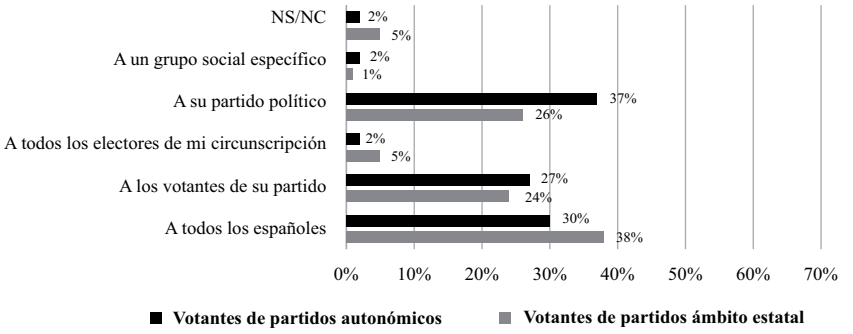
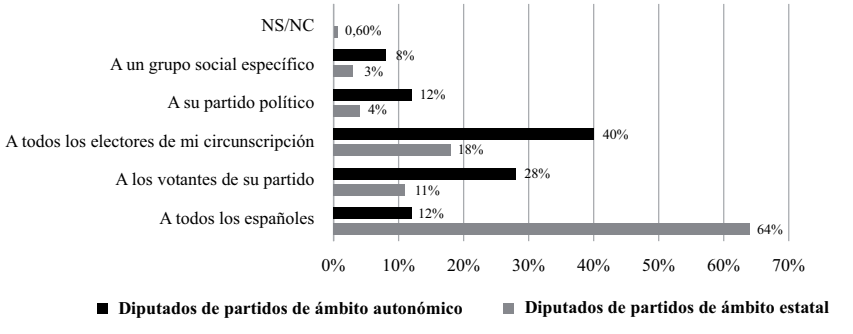


Gráfico 2.2 ¿A quién representan los diputados? Percepciones de los diputados (%)



Gráficos 2.1 y 2.2: ¿Enfoque generalista o territorial de la representación?

• En este punto hay que remarcar que el enfoque territorial de la representación existe, aunque existe casi solo exclusivamente para los diputados. Mientras que los votantes, tanto de partidos de ámbito estatal como de ámbito autonómico, perciben el enfoque de la representación básicamente desde una perspectiva partidista (los porcentajes relativos a si los diputados representan a su partido y a los votantes de su partido alcanzan, sumados y en ambos casos, el 50% y más de las respuestas), los diputados asumen el enfoque territorial: en un 40% por parte de los diputados de los partidos de ámbito autonómico, y en un 18% por parte de los diputados de ámbito estatal, cuyo enfoque mayoritario (64%) es, nada sorpresivamente, el generalista («a todos los españoles»).

Otro aspecto que permite acercarse a la percepción que se tiene de la representación política y su dimensión territorial es el que se deriva del gráfico 3: muestra la valoración que los diputados (de nuevo desagregados entre diputados de partidos de ámbito autonómico y de ámbito estatal) realizaron sobre la importancia de las diferentes tareas que realizan. El gráfico muestra la suma de los porcentajes de respuestas «muy importante» e «importante».

Gráfico 3. Valoración de la importancia atribuida a las tareas de los diputados (suma de porcentajes «muy importante» e «importante»)

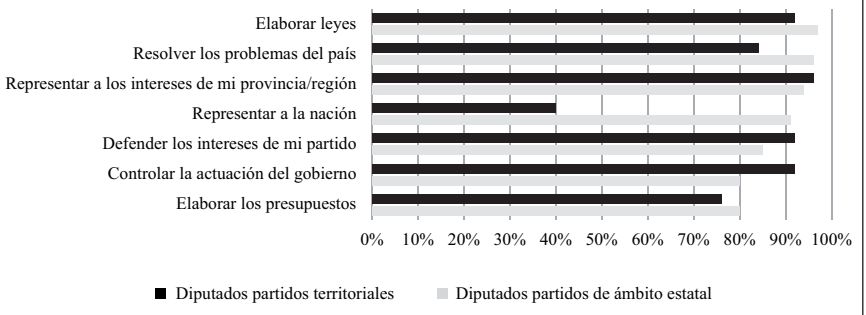
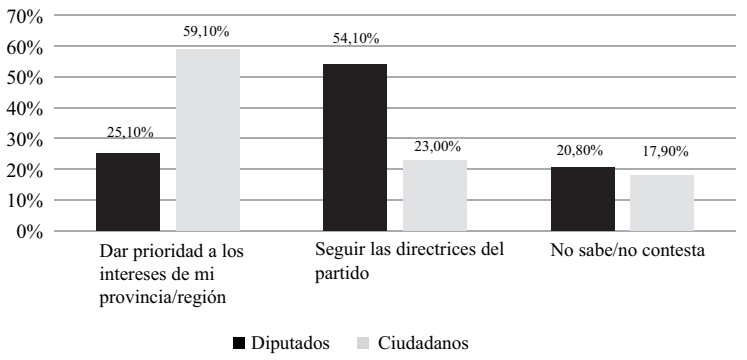


Gráfico 3: ¿Es importante la tarea de representar los intereses territoriales?

• El gráfico 3 muestra que, sin duda, la tarea de representar los intereses de los territorios que los han elegido es una de las que más importancia tiene para los diputados de ambos tipos de partido. Así, a pesar de que el gráfico 2.2 mostraba que el enfoque territorial era minoritario entre los diputados de ámbito estatal (18%), cuando estos mismos diputados tienen que valorar la importancia que otorgan a su propio papel como «representantes (léase defensores) de los intereses de sus circunscripciones», los resultados muestran que el 94% de estos diputados cree que tal papel es «importante y muy importante», un porcentaje incluso ligeramente superior al de los que otorgan esta valoración a la tarea de «representar a la nación» (91%). La sintonía que se observa en los porcentajes relativos a diputados de partidos de ámbito autonómico y de ámbito estatal es remarcable, aunque sin sorpresas difiere de forma notable en la tarea «representar a la nación». No obstante, también hay que resaltar que el 40% de los diputados de partidos de ámbito autonómico creían que la tarea de representar a la nación era importante y muy importante. En todo caso, hay que recordar que la encuesta es del 2004, y este es uno de los puntos que con mayor probabilidad habrá variado en los últimos años –a la baja, aventuro.

El gráfico 4 muestra lo que diputados y votantes pensaban acerca del criterio que debería prevalecer en caso que los diputados se encontraran ante un conflicto entre disciplina de partido e intereses territoriales.

Gráfico 4. ¿Disciplina de partido o intereses territoriales?



Fuente: Grau y Méndez, 2006: 158.

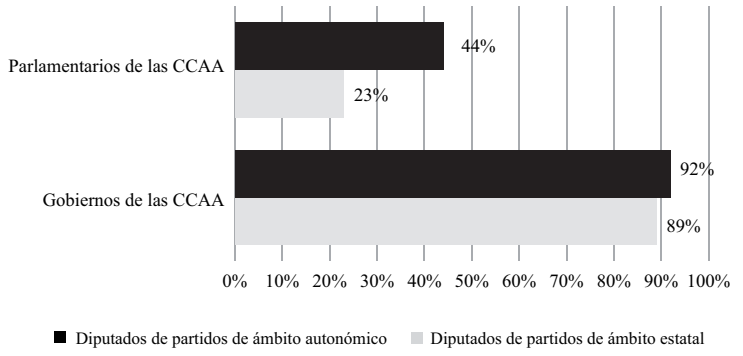
Gráfico 4: ¿Disciplina de partido o intereses territoriales?

• La discrepancia entre disciplina de partido e intereses territoriales se sortea, de acuerdo con la mayoría de los diputados (54,10%), haciendo prevalecer la disciplina de partido. Este conflicto resulta de mayor trascendencia para los diputados de partidos de ámbito estatal, y los ejemplos son numerosos. Así, por poner un ejemplo lejano en el tiempo que muestre que no solo se producen en la actualidad, en el año 2001 los diputados del PSOE con escaños por la circunscripción de Murcia se ausentaron de la votación del Plan Hidrológico Nacional propuesto por el Partido Popular para no romper la disciplina de voto (votar «no»), ni tampoco dar la impresión de que iban en contra de la extensísima percepción positiva acerca del Plan que se tenía en la Región de Murcia.

Es evidente, sin embargo, que los votantes preferirían que el conflicto se resolviera a favor de los intereses del territorio. Es destacable, asimismo, el alto valor que alcanzan los porcentajes de «no sabe/no contesta», especialmente entre los mismos diputados (20,8%).

Finalmente, el gráfico 5 muestra un aspecto que desvela el funcionamiento «territorial» del Congreso de los Diputados: la frecuencia de contacto entre diputados y actores autonómicos (parlamentarios y gobiernos autonómicos):

Gráfico 5. Frecuencia de contacto entre diputados y actores autonómicos (porcentaje de respuesta «frecuente» y «muy frecuente»)



Fuente: Grau y Méndez 2006: 156.

Gráfico 5: ¿Hay interacción entre los diputados y las instituciones autonómicas?

• El gráfico 5 muestra los porcentajes de respuestas «frecuente» y «muy frecuente» que los diputados dieron a la pregunta sobre la existencia de contactos con actores de las instituciones autonómicas. El resultado permite observar el alto grado de contacto que los dos tipos de diputados manifestaban tener con miembros de las instituciones de gobierno de las comunidades autónomas y la poca diferencia que existe entre los diputados en este sentido. Así, el 92% de los diputados de partidos de ámbito autonómico manifestaba mantener una frecuencia de contactos frecuente y muy frecuente con actores de las instituciones de gobierno autonómico, porcentaje que no quedaba muy lejos del 89% de diputados de partidos de ámbito estatal que expresaban un grado elevado de contactos. Más distinto es el grado de contacto con los parlamentarios autonómicos, mucho más bajo en ambos tipos de diputados pero especialmente entre diputados de partidos de ámbito autonómico. En cualquier caso, los datos señalaban un dato interesante: que el canal de comunicación de los intereses autonómicos que tienen los diputados es claramente el gubernamental.

Conclusiones

De esta presentación pueden concluirse cinco ideas fundamentales que han ido desgranándose al hilo de la exposición. Aquí simplemente las enunciaré:

1. Con relación al eje que orientó la ponencia de Gennaro Ferraiuolo y la mía, es posible afirmar que el sistema de partidos español, a pesar de la presencia de partidos de ámbito autonómico en el Parlamento español, no produce un efecto de *check and balances*, solo ofrece oportunidades institucionalmente inducidas que hasta la fecha se han activado en función del contexto político.
2. El sistema electoral no es ni el «culpable» ni el «promotor» de tales oportunidades políticas de influencia, como a menudo se le acusa.
3. La ausencia de mecanismos institucionales de gobierno compartido proyecta la representación territorial hacia los partidos políticos.
4. El enfoque y la función de representación territorial tiene su presencia en el Congreso de los Diputados, no solo por la presencia de diputados de partidos de ámbito autonómico, sino también por ciertas manifestaciones

de los partidos de ámbito estatal. Los diputados de estos últimos partidos se decantan más por manifestar que asumen, entre otras, una función o tarea de representación territorial que no por manifestar que representan los intereses territoriales (la representación de los electores de las circunscripciones en las que detentan el escaño).

5. Los ciudadanos tienen una imagen mucho más partidista de la representación de la que tienen sus representantes. Los ciudadanos preferirían que, en caso de conflicto, los intereses territoriales primaran ante los intereses de partido.

Referencias bibliográficas

Astudillo, Javier, y Elena García-Guereta, «La distribución territorial del poder en los partidos políticos: El caso del Partido Popular», papel presentado en el VII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, Democracia y Buen Gobierno, septiembre 2005. URL: http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area06/GT25/ASTUDILLO-Javier(UPF)yGARCIA-GUERETA-Elena(UCM).pdf [última consulta: 19 de diciembre de 2013].

Brzninski, Joanne B., Thomas D. Lancaster y Christian Tuschhoff, *Compound Representation in Western European Federations*, Londres, Portland: Frank Cass Publishers, 1999.

Centro de Investigaciones Sociológicas, *Representación y participación política en España*, estudio 2588, Madrid, 2005. URL: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=4998&cuestionario=5251&muestra=9484 [última consulta: 17 de octubre de 2013].

Grau Creus, Mireia, «The Spanish Low Chamber of Parliament: An Intergovernmental Arena? The Representation and Integration of Territorial Interests within the Congreso de los Diputados», Rudolf Hrbek (ed.) *Legislatures in Federal Systems and Multi-Level Governance*, Baden-Baden: Nomos, 2010, p. 11-29.

Grau Creus, Mireia, y Mónica Méndez Lago, «Los efectos del Estado Autonómico en la estructura de la representación política», en Antonia Martínez (ed.), *Representación política y calidad de la democracia en España*, Madrid: Tecnos, 2006.

Hrbek, Rudolf (ed.), *Political Parties and Federalism. An International Comparison*, Baden-Baden: Nomos, 2004.
Méndez Lago, Mónica, *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español, 1976-1996*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2000.

LAS VICISITUDES DEL FEDERALISMO FISCAL ITALIANO: UNA REFORMA CON RESULTADOS INCIERTOS

Laura Cappuccio

Investigadora de Derecho Constitucional, Universidad degli Studi Federico II de Nápoles

SUMARIO: Preámbulo. 1. La autonomía financiera regional desde el debate en la Asamblea Constituyente hasta la formulación del artículo 119 de la Constitución italiana: una ocasión perdida. 2. La reforma del título V de la Constitución y la nueva autonomía financiera regional: ¿hacia el federalismo fiscal? 3. La jurisprudencia constitucional: entre no implementación legislativa del artículo 119 y crisis económica. 4. La implementación del artículo 119: la Ley de delegación 42/2009, «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione». 5. El nuevo modelo de autonomía financiera regional: ¿un «federalismo por abandono»? Bibliografía.

Preámbulo

Las relaciones financieras entre el Estado y los entes territoriales son un indicador del grado de autonomía efectivamente atribuido a estos. Los recursos financieros son un elemento importante de diversificación entre los territorios, dado que, como es natural, su cuantía incide decisivamente en las políticas que desarrollarán.[1] Al mismo tiempo, el sistema de financiación constituye un importante factor de cohesión territorial si se orienta a la tutela de la igualdad y al reequilibrio de las disparidades económicas entre los entes.

1 C. Tubertini, «Risorse economiche come elemento di uniformazione», L. Vandelli, F. Bassanini (dir.), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bolonia, Il Mulino, 2012, p. 407 ss.

El federalismo fiscal, por tanto, puede interpretarse desde diversos ángulos: bien para enfatizar su vínculo con la autonomía política (la facultad de recaudar los recursos necesarios al ejercicio de las funciones atribuidas y de elegir cómo gastarlos, privilegiando algunas intervenciones, parece connatural a la idea misma de «decidir»), bien para subrayar la posibilidad de articular diversamente las funciones atribuidas (la valoración de la relación entre los recursos y la riqueza producida en el territorio incide en la posibilidad de organizar de maneras distintas los servicios ofrecidos por cada región), bien con fuertes impulsos perecuativos.

En Italia, a partir de los años noventa, la autonomía financiera ha sido uno de los temas más debatidos entre los partidos políticos, pues se ha considerado un factor de mejora de la máquina administrativa pública y de diferenciación entre las regiones. Se ha discutido en especial sobre si un sistema de autogobierno local perfeccionado puede o no prescindir de una mejora en la financiación de sus funciones. Las sucesivas reformas de los últimos veinte años han perseguido, no sin obstáculos, esta mejora sin lograr resultados definitivos.

Un análisis histórico de la autonomía financiera permite rastrear las tensiones de variada naturaleza que se han dado en el regionalismo italiano. El federalismo fiscal es un buen banco de pruebas, no solo de la cultura de las autonomías efectivamente expresada por el Parlamento y el Gobierno, sino también de la coexistencia de la igualdad y la diferencia en los ordenamientos regionales.

1 · La autonomía financiera regional desde el debate en la Asamblea Constituyente hasta la formulación del artículo 119 de la Constitución italiana: una ocasión perdida

«No es exagerado decir que, dado su estadio de evolución, en cierto modo no concluyente, en cierto modo contradictorio, la disciplina financiera […] implica una brecha, o mejor una herida, en la autonomía de las regiones».[2] Así se expresaba la doctrina al señalar la amplia insatisfacción ante las normas constitucionales sobre la financiación de las regiones. La conciencia de la complejidad y seriedad del tema, unida a una especie de senti-

2 A. Pubusa, «Commento all'art. 119 Cost.», en G. Branca (dir.), *Commentario alla Costituzione*, vol. XX, Roma, Zanichelli, 1985, p. 337.

do de inadecuación frente a las dificultades técnicas de la materia, son constantes en las discusiones de la Asamblea Constituyente.[3] Las fuerzas políticas tenían presente el vínculo que unifica la autonomía legislativa y administrativa de las regiones con la autonomía financiera, pero temían las posibles consecuencias de una excesiva independencia económica de los entes territoriales.[4] Estas preocupaciones iban ligadas a la voluntad de reducir las diferencias entre el norte y el sur de Italia, y de afrontar la cuestión meridional. Por otra parte, en los trabajos preparatorios se presta también una gran atención a la tutela del principio fundamental de unidad e indivisibilidad de la República, así como a la unidad del sistema tributario.[5] Una manifestación clara de estas posiciones se encuentra en la intervención de Ruini, miembro de la Asamblea Constituyente, en la sesión del 11 de julio de 1947: «La región existe y tenemos que encontrar un modo para que funcione lo mejor posible, aunque existan motivos ético-políticos en contra de la creación de las regiones, dado el temor a que pudiera resquebrajar e insidiar la unidad de Italia. Hemos confirmado la unidad e indisolubilidad del Estado, y la defenderemos siempre con toda la firmeza, regionalistas y antirregionalistas. Hemos dado a las regiones funciones y poderes limitados en modo tal que no exista el peligro de perturbar el ordenamiento unitario».

Los constituyentes se confrontaron tanto con la necesidad de equilibrar la autonomía financiera de las regiones con los principios de unidad e igualdad como con los tecnicismos de la materia.[6] La dificultad de este encaje fue reconocida de modo paradigmático por Gaspare Ambrosini, figura central de la construcción del regionalismo italiano, que se desempeñó en la Asamblea Constituyente como presidente del Comitato dei Dieci para las autonomías regionales. En su discurso ante la Asamblea del 10 de junio de 1947, Ambrosini afirmó: «No estamos en condiciones de resolver el problema en todos sus detalles», por ello, «nos hemos limitado a establecer el principio, es decir, a reconocer la autonomía financiera de las regiones».

---

3 A. Pubusa, «Commento all'art. 119 Cost...», 1985, p. 119.

4 A. Pubusa, «Commento all'art. 119 Cost...», 1985, p. 357; M. Bertolissi, «Commento all'art. 119», V. Crisafulli, L. Paladin (dir.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padua, Cedam, 1990, p. 724 ss.

5 M. Bertolissi, «Commento all'art. 119 della Costituzione», *ob. cit*., p. 724 ss.

6 A. Pubusa, «Commento...», 1985, p. 342.

El debate que se desarrolló en la Asamblea concluyó sin que en la Constitución se determinara en todos sus detalles la «calidad y el grado de las competencias» financieras de las regiones.[7] En su formulación definitiva, el artículo 119 de la Constitución italiana (CI) contiene solo una afirmación de orden general sin ulteriores especificaciones: «Las regiones tienen autonomía financiera en las formas y límites establecidos por las leyes de la República, que la coordinan con las finanzas del Estado, de las provincias y de los municipios».[8] En esta disposición se hallan dos elementos que influenciarán en los años sucesivos el desarrollo de la autonomía financiera: la intervención necesaria de la ley, y el límite representado por la «coordinación de las finanzas públicas», que compete exclusivamente al Estado. La dialéctica entre el reconocimiento de la autonomía financiera de las regiones y el poder del Parlamento en materia de «coordinación de las finanzas públicas» ha caracterizado la historia de la autonomía financiera hasta la actualidad. Incluso tras la reforma constitucional adoptada con la Ley 3/2001, del 18 de octubre, la coordinación financiera constituye uno de los instrumentos principales con los que el Estado interviene en la esfera de las competencias regionales.

La disciplina constitucional se limita a sancionar el principio de autonomía financiera, reenviando sustancialmente a la ley de coordinación su extensión efectiva. Esta vaguedad se halla en el punto de partida como en las ulteriores discusiones sobre las finanzas territoriales.[9] También el Tribunal Constitucional cuando ha intentado reconstruir, con ayuda de los trabajos preparatorios, la extensión de la autonomía financiera regional ha acabado constatando que:

> los trabajos preparatorios de la Constitución, difusos pero inciertos sobre esta materia, no revelan signos concluyentes sobre el asunto; se observa, sin embargo, que el reenvío a intervenciones futuras del legislador ordinario pretendía asegurar que la normativa financiera pudiera ser modificada más

---

7 A. Pubusa, «Commento...», 1985, p. 350.

8 El artículo continúa en el segundo apartado afirmando que «alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali», y en el tercero dice que «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali».

9 La doctrina define el art. 119 como una norma constitucional poco clara, cfr. V. Cocozza, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Nápoles, Jovene, 1979, p. 11; G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milán, Giuffrè, 1967, p. 402 ss.

> ágilmente, en coherencia con el objetivo de adecuar las finanzas locales a la reforma tributaria general, la cual no se podía realizar […] ni con la Constitución ni con leyes constitucionales (STC 271/1986).

El carácter genérico de la disciplina constitucional ha llevado a la doctrina a incluir el modelo constitucional italiano entre los débiles o abiertos, es decir, aquellos caracterizados por la previsión de pocos principios guía.[10] No obstante, no se debe confundir lo lacónico del artículo 119 con la elección de un sistema de tipo neutral. El ordenamiento italiano se compone de normas que dirigen y orientan «la actividad financiera atendiendo a la persecución de objetivos políticos».[11] Las normas constitucionales relativas a la economía y la financiación son los instrumentos de los que dispone el legislador «para hacer efectivas las elecciones constituyentes relativas a la construcción de una nueva sociedad».[12] La Constitución económica italiana está orientada a conseguir, mediante las normas financieras y tributarias, la redistribución de la riqueza con el objetivo de la igualdad y la equidad. En el contexto español, parte de la doctrina apunta en esta dirección, concibiendo la Constitución como expresión de un compromiso entre la economía de mercado y la intervención del Estado en la economía, necesario este para corregir las desigualdades y los desequilibrios sociales que podrían darse en la libre interacción de las fuerzas del mercado.[13] En sustancia, incluso en una construcción débil o abierta, las normas constitucionales españolas no son neutrales, y la cláusula del Estado social (art. 1.1. CE), junto con otros preceptos de la Constitución, vincula el orden económico a un objetivo de justicia social.[14]

---

10 F. Covino*, La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Nápoles, Jovene, 2008, p. 90 ss.

11 F. Covino*, La perequazione finanziaria nella Costituzione*..., 2008, p. 26; U. Allegretti, *Il governo della finanza pubblica*, Padua, Cedam, 1971, p. 56 ss; F. Fichera, «Fiscalità ed extrafiscalità nella Costituzione. Una rivisitazione dei lavori preparatori», *Diritto e Cultura*, 1-2, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1997, p. 207 ss.

12 F. Fichera, «Fiscalità ed extrafiscalità...», 1997, p. 207 ss.

13 Á. Rodríguez Berejo, «Constitución económica y Constitución fiscal», D. López Garrido, M. Luz Martínez Alarcón (eds.), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución española*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, p. 87; E. Albertí Rovira, «Criterios constitucionales de la intervención pública en la economía», *La Constitución económica*, Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. 83.

14 Á. Rodríguez Berejo, «Constitución económica y Constitución fiscal...», 2013, p. 96.

La Constitución italiana, a pesar de que reenvía a la ley la configuración concreta de la autonomía financiera de las regiones, no renuncia a indicar algunos principios guía, como la autonomía financiera y la perecuación. El primero está claramente ligado a la tutela de la autonomía política regional. En la medida en que la descentralización territorial es sobre todo una descentralización política, el vínculo entre las funciones legislativas y administrativas, de un lado, y las funciones financieras, del otro, es el instrumento necesario para realizar, en el interior de las competencias atribuidas, la orientación política regional.

El segundo principio guía, la perecuación, está vinculado a la garantía del principio de la unidad de la República y de la igualdad entre los ciudadanos, «en el sentido en que los ingresos deben ser distribuidos tomando en consideración las necesidades del gasto».[15] La perecuación implica la atribución de recursos suplementarios a las regiones más débiles para garantizar cierta homogeneidad en las condiciones de vida. Este sistema es funcional al desarrollo de las competencias del Estado social y pone el énfasis en las necesidades económicas de las entidades territoriales.[16]

La doctrina italiana de derecho público incluye la autonomía financiera entre los elementos clave del regionalismo italiano, llegando a ser definida por Mortati como «la piedra angular del sistema».[17] Sin embargo, de ahí no se ha seguido un efecto análogo en sus contornos efectivos.[18] Las reconstrucciones propuestas por la doctrina se han orientado principalmente siguiendo dos vías opuestas: la exaltación de los rasgos innovadores, y el énfasis en sus límites. La primera pone el énfasis en el primer apartado del artículo 119, que reconoce la posibilidad de que las regiones establezcan ingresos propios. La potestad regional relativa a los tributos propios sería así considerada una potestad legislativa concurrente, que debería ser ejercida

---

15 F. Covino, *La perequazione... cit*., p. 47; Giarda, *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, Bolonia, 1995, p. 96 ss.

16 M. Bertolissi, «Art. 119...», 1990, p. 726, subraya que la Constitución ha reconocido las exigencias de perecuación entre las regiones en los apartados segundo y tercero del artículo 119, en los que «ha establecido el parámetro siguiendo el cual se puede determinar la cantidad de los recursos atribuibles a las regiones, debe ser el de las "necesidades", obviamente diferenciadas según los territorios, y variables en virtud de eventos que puedan incidir en las condiciones económicas y sociales de las diversas comunidades».

17 C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico,* Padua, CEDAM, II, 1976, p. 906 ss.

18 Cfr. V. Cocozza, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento...,* 1979, p. 14 ss.

de manera coordinada con las finanzas estatales, siguiendo el art. 117 CI.[19] El legislador estatal podría solo dictar una normativa de principio, sin entrar en el detalle de la autonomía impositiva regional. Habría también un límite de contenido, debiendo prever la ley, junto con la coparticipación en los tributos estatales, otros tributos a disposición de las regiones. El Parlamento debería, por tanto, dejar algunas bases imponibles a la libre disposición de las autonomías. Esta parte de la doctrina, si bien no niega la elasticidad de la disciplina constitucional, valora especialmente el vínculo existente entre el reconocimiento de la autonomía y la determinación de los ingresos y los gastos: «La autonomía consiste efectivamente en la posibilidad de establecer los objetivos y por tanto de disponer de los medios para perseguirlos».[20] La coordinación no es considerada expresión de una potestad de orientación, que presupone una relación jerárquica de subordinación, dado que «el sujeto titular de la potestad de la coordinación es al mismo tiempo el destinatario de esta».[21]

En la segunda tendencia se cuentan los autores que han atribuido al legislador estatal la definición completa de la autonomía financiera regional, no circunscrita a la determinación de los principios.[22] Esta interpretación del artículo 119 CI es la que se ha afirmado en la práctica, reduciéndose la autonomía financiera local según el grado de intervencionismo de las normativas centrales.[23] A propósito de esto conviene recordar las vicisitudes de los tributos propios. El legislador, en los años setenta, se limitó a atribuir a las regiones ordinarias un número exiguo de tributos: la tasa de ocupación de los espacios y áreas públicas, la tasa sobre las concesiones regionales, el impuesto sobre las concesiones estatales de los bienes de dominio público y del patrimonio no disponible, y el impuesto de circulación. Estos tributos, definidos como «propios», se caracterizaban por dos elementos: lo

---

19 M. Bertolissi, «Art. 119...», 1990, p. 724 ss.

20 G. Fransoni, G. Della Cannanea, «Art. 119», R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (dir.), *Commentario alla Costituzione*, Turín, Utet, 2006, vol. III, p. 2361. Los autores recuerdan también que «ahí donde los medios financieros han sido determinados externamente (como sucede si la finanza es alimentada de transferencias desde otros entes) resulta afectada la autonomía *tout court*».

21 V. Cocozza, *Autonomia finanziaria regionale...*, 1976*,* p. 34.

22 L. Paladin, *La potestà legislativa regionale,* Padua, Cedam, 1958, p. 208 ss.

23 La implementación legislativa del art. 119 establecía una financiación de tipo derivado, fundada en transferencias estatales, cfr. Ley n. 281, de 1970: «Provvedimenti finanziari per l'attuazione dell'ordinamento regionale», integrada ulteriormente por la Ley 356/1976, del 10 de mayo, y por el D.P.R. 616/1977, del 24 de julio.

escaso de sus aportaciones dinerarias a las cajas regionales, y la fuente de su disciplina, constituida hasta en sus más mínimos detalles por leyes del Estado no modificables por las regiones.[24] Estas últimas podían incidir solo sobre alícuotas en el margen dispuesto por los límites máximos y mínimos preestablecidos por la ley del Parlamento.

Las finanzas regionales se componían también de las cuotas de los tributos fiscales, o sea, tributos estatales sobre los cuales las regiones podían ejercer una coparticipación (los así llamados *tributi devoluti*), de un fondo común, y de fondos sectoriales con una destinación determinada por el Estado (*fondi a destinazione vincolata*). Estos fondos han desempeñado un papel determinante en el control sobre las finanzas regionales. Mediante ellos el Parlamento podía determinar los ámbitos principales en los que las regiones podían intervenir, junto con los procedimientos necesarios para su distribución. La autonomía política local, que se manifiesta en la elección sobre cómo gastar el dinero de los ciudadanos, privilegiando algunas intervenciones sobre otras, se veía así fuertemente limitada. Como confirmación de este dato basta recordar que la mayor parte de los ingresos regionales procedía de estos fondos.

No fue hasta los años noventa que, en el contexto de una intervención más general orientada a reforzar las atribuciones regionales, se incrementaron las competencias financieras.[25] Un ejemplo de esta tendencia es la institución (con el Decreto legislativo 446/1997, del 15 de diciembre) del impuesto regional sobre las actividades productivas (IRAP) y el adicional regional sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPEF). Estos tributos son establecidos y disciplinados por el Estado, pero a las regiones se les reconoce un cierto margen de decisión, pudiendo determinar las alícuotas que se deben aplicar en su propio territorio, dentro de los límites sancionados por las leyes estatales.[26] Una novedad relevan-

---

24 L. Paladin, *La potestà...*, 1958, p. 208.

25 Cfr. Ley 158/1990, del 14 de junio («Norme di delega in materia di autonomia impositiva delle Regioni e altre disposizioni concernenti i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni»).

26 Piénsese, por ejemplo, comparando con el sistema español, en las competencias sobre el IRPF de las comunidades autónomas. Véase al respecto G. Scaccia, «L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale», www.rivistaaic.it, 1, 2014, p. 4; cfr. F. Balaguer Callejón, «Autonomia finanziaria e pluralismo territoriale in Spagna nel contesto della crisi economica», F. Gambino (dir.), *Il Federalismo fiscale in Europa*, Milán, Giuffrè, 2014, p. 73 ss; F. Covino, «Il riparto finanziario tra "centro e periferia"

te, en cambio, fue la abolición de los fondos sectoriales con destinación vinculada, que representaban un instrumento de fuerte reducción de la autonomía local.

Antes de la reforma constitucional aprobada por la Ley constitucional 3/2001, del 18 de octubre, el sistema de financiación de las regiones con estatuto ordinario se basaba en los tributos derivados (como el IRAP, la adicional regional al IRPEF, la coparticipación regional en el IVA), y sobre los tributos menores (como la ya recordada tasa regional sobre los automóviles, la tasa sobre las concesiones regionales, etc.). La lógica de la coparticipación en los tributos estatales no estaba en condiciones de producir mecanismos eficaces de responsabilización de los administradores locales, dado que los ingresos regionales no financiaban las prestaciones suministradas a los ciudadanos, cuyo coste quedaba casi totalmente a cargo del Estado. Por lo menos hasta los años noventa, los tributos regionales y municipales eran una parte limitada de los recursos utilizados por las autonomías territoriales.[27] El mantenimiento de una financiación de tipo derivado dependía también de condiciones estructurales, como el alto nivel del déficit público, que no permitían al Estado renunciar a la gestión de los recursos.[28] Pero justamente la financiación derivada alimentaba un círculo vicioso, llevando a un crecimiento del gasto público y consecuentemente al mismo déficit, debido a la no responsabilización de los administradores locales.

Conviene recordar en este contexto la posición de las cinco regiones con estatuto especial (Sicilia, Cerdeña, el Valle de Aosta, el Trentino-Alto Adige, y el Friuli-Venecia Julia), aprobado por el Parlamento con ley constitucional (art. 116, CI). Las regiones con una autonomía especial se han beneficiado de una financiación regional privilegiada. Podemos recordar, por ejemplo, que el porcentaje de coparticipación en los tributos era mucho más alto que en las regiones de derecho común, así como el gasto medio per cápita (en el año 2000 doblaba el de los entes con autonomía ordinaria).[29]

---

nell'ordinamento costituzionale spagnolo», S. Gambino (dir.), *Stati nazionali e poteri locali: la distribuzione territoriale delle competenze*, Rimini, Maggioli, 1998, p. 831 ss; F. Covino, «La "costituzione finanziaria" italiana tra federalismo fiscale e formule cooperative», V. Atripaldi, F. Bifulco (dir.), *Federalismi fiscali e Costituzione*, Torino, Giappichelli, , 2001, p. 168.

27 G. Fransoni, G. Della Cannanea, «Art. 119...», 2006, p. 2361.

28 F. Covino, «La "costituzione finanziaria" italiana...», 2001, p. 169.

29 Para una reconstrucción de la mejora de las condiciones financieras de las regiones especiales después de la reforma constitucional adoptada con la Ley 3/2001, cfr. B.

Esta condición de privilegio es aún hoy tan evidente que algunos ayuntamientos limítrofes han solicitado su anexión a las regiones especiales. Este ha sido el caso de Cortina d'Ampezzo, Livinallongo del Col di Lana y Colle Santa Lucia, que en 2007 convocaron un referéndum para pasar del Véneto al Alto Adige.

Si observamos la posición adoptada por el Tribunal Constitucional en el periodo precedente a la reforma constitucional de 2001, vemos una interpretación de la autonomía tributaria de las regiones de estatus ordinario que concede un valor sustantivo a la intervención estatal. Son diversos los aspectos en los que ha intervenido el Tribunal. En primer lugar, la intervención previa necesaria del legislador estatal, sin la cual no se puede implementar el art. 119. No existiendo una ley estatal de principio, las competencias regionales quedan paralizadas, porque no se pueden deducir los principios de la materia a partir de la legislación vigente (STC 214/1987). En segundo lugar, la exclusión de los vínculos cuantitativos en la atribución de los recursos del Estado a las regiones (SSTC 271/1986, 381/1990, 356/1992). Por ejemplo, el Tribunal en la Sentencia 271/1986 afirmó que

> la supeditación a «formas» y «límites» establecidos por las leyes del Estado condiciona en gran medida el contenido de la autonomía normativa tributaria de las regiones, en la medida en que el primer término se refiere al tributo en su configuración y en sus elementos constitutivos, mientras que el segundo atañe al momento cuantitativo, en sentidos que serán especificados.

2 · La reforma del título V de la Constitución y la nueva autonomía financiera regional: ¿hacia el federalismo fiscal?

La reforma del artículo 119 de la Constitución italiana, aprobada por la Ley constitucional 3/2001, del 18 de octubre, tenía como objetivo eliminar la financiación derivada, o sea basada en las transferencias del Estado a las regiones.[30] Este sistema, como se ha recordado, tuvo dos consecuencias íntimamente relacionadas entre ellas: una fuerte reducción de las competencias financieras regionales (bien representada por el destino de los tributos pro-

Baldi, «Differenziazione regionale e federalismo fiscale», L. Vandelli, F. Bassanini (dir.), *Il federalismo alla prova: regole, politiche...*, 2012, p. 423 ss.

30 Cfr. F. Belletti, «Art. 119», S. Bartole, R. Bin (dir.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padua, Cedam, 2008, p. 1076 ss.

pios), y una casi absoluta ausencia de responsabilidad de los políticos locales respecto de sus decisiones económicas. En la medida en que, mediante la financiación por transferencias, se creaba una separación entre quien tiene la responsabilidad de prever y cobrar los tributos (el Estado) y quien tiene la de gastarlos y de gestionar los recursos (las regiones), se perdía la posibilidad de imputar las decisiones políticas y su ejecución concreta.[31]

Al querer incidir justamente sobre estos factores, la reforma del artículo 119 potencia el vínculo entre el lugar de recaudación de los recursos y su utilización.[32] El artículo se abre con una afirmación de principio: «Los municipios, las provincias, las ciudades metropolitanas y las regiones tienen autonomía financiera de recaudación y de gasto». Esta autonomía se concreta, en el segundo apartado, con el reconocimiento del poder para «establecer y aplicar los tributos y los ingresos propios». El nuevo modelo de relaciones financieras entre el Estado y las regiones se funda en la capacidad de las regiones de recaudar las sumas necesarias para desempeñar las propias funciones. Esta autonomía sobre los ingresos implica a su vez la responsabilidad de los administradores locales sobre los gastos. El sistema financiero tendría que favorecer un mayor control democrático sobre la totalidad de la acción de los dirigentes políticos y administrativos

---

31 F. Palermo, «Fiscalità locale: i nodi irrisolti», www.consumatoridirittimercato.it, 1, 2011, p. 33.

32 Art. 119: «1. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. 2. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. 3. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. 4. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. 5. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. 6. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

regionales, de modo tal que los ciudadanos puedan premiar o sancionar con su voto el comportamiento de sus representantes.[33]

La Constitución no ignora la presencia de profundas diferencias entre las regiones y prevé, en el tercer apartado del artículo, la institución de un fondo perecuativo «sin vínculos de destinación, para los territorios con menor capacidad fiscal por habitante». Este fondo es gestionado por el Parlamento, dado que el artículo 117, en su apartado 2.*e)*, atribuye a la competencia legislativa exclusiva la materia de la «perecuación de los recursos financieros». Según esto, el Estado debe delinear los términos de la perecuación, quedando como garante de la unidad jurídica y económica del ordenamiento. La perecuación preestablecida se configura así verticalmente, yendo los recursos del Estado a las regiones, y no horizontalmente, o sea, de las regiones más ricas a las más pobres.

Poco después de la adopción de la reforma constitucional, la doctrina subrayó el profundo cambio de rumbo impuesto a la autonomía financiera. La Constitución se centra, efectivamente, en la capacidad de hacerse cargo de los gastos con tributos propios, quedando la perecuación solo como un instrumento ulterior, destinado a cubrir las eventuales carencias regionales, e incapaz de ocultar el principio según el cual «las regiones tienen autonomía financiera de ingresos y de gastos».[34] En este planteamiento el sistema económico regional se compone de tributos propios de las regiones, de la coparticipación en los impuestos estatales referidos al territorio, y del fondo perecuativo para los territorios con menor capacidad fiscal por habitante.[35] Este dato viene confirmado por el apartado cuarto del artículo 119, que atribuye sustancialmente a estas fuentes la tarea de «financiar íntegramente las funciones públicas» atribuidas a las regiones.

A pesar de que son numerosas las lecturas que destacan que esta reforma supone un cambio de perspectiva, en la práctica la superación de la financiación por transferencia precisaba de una intervención que la implementara. Pero lo cierto es que el Estado, hasta 2009, o sea durante casi diez

---

33 R. Bin, «Che ha di federale il federalismo fiscale?», *Le istituzioni del federalismo*, 5, Rimini, Maggioli, 2008, p. 525 ss; M. Vanni, «Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato», *Le istituzioni del federalismo*, 5, Rimini, Maggioli, 2008.

34 V. Fransoni , G. Della Cananea, «Art. 119 Cost...», 2006, p. 2359.

35 A estas formas de financiación se deben añadir los «interventi speciali» y las «risorse aggiuntive», previstas por el apartado 5 del art. 119, que deben «rimuovere gli squilibri economici e sociali» o «favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona».

años, no aprobó ninguna ley que concretara las afirmaciones contenidas en el artículo 119, paralizando *de facto* el despliegue del nuevo modelo. La necesidad de una intervención estatal normativa previa se sigue de una serie de factores, sobre todo del artículo 119, apartado 2, que sanciona la autonomía financiera de las regiones y prevé que su ejercicio deba realizarse «en armonía con la Constitución, y según los principios de coordinación de las finanzas públicas y del sistema tributario». La competencia relativa a la «coordinación de las finanzas públicas y del sistema tributario» viene añadida por el artículo 117, apartado 3, CI, entre las materias concurrentes, según las cuales es tarea del Estado establecer los principios fundamentales de coordinación, y corresponde a las regiones la adopción de medidas más detalladas.[36] Un segundo factor de limitación de la autonomía se debe a la configuración del sistema tributario italiano, en el que todos los bienes patrimoniales quedan ya cubiertos por los impuestos estatales. También en este ámbito era necesaria una intervención central para liberar algunos bienes que debían pasar a ser competencia regional.[37]

Esta reconstrucción del alcance del artículo 119 ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional con la Sentencia 37/2004. En esta decisión se sanciona la necesidad de una intervención normativa central

> la cual, con la finalidad de coordinar la totalidad de las finanzas públicas, deberá no solo fijar los principios a los que los legisladores regionales deberán ajustarse, sino también determinar las grandes líneas de la totalidad del sistema tributario y definir los espacios y los límites dentro de los cuales podrá desplegarse la potestad impositiva respectiva del Estado y de los entes locales.

Por tanto, para el Tribunal, antes de que el Estado haya legislado no se admite el ejercicio de la autonomía financiera regional. Este planteamiento no representa una novedad en el panorama de las relaciones entre centro y periferia, pues hunde sus raíces en las disposiciones precedentes a la reforma constitucional. Basta pensar, por ejemplo, en la Sentencia 214/1987, que preveía que «en ausencia de una ley estatal que atribuya a la región un determinado tipo de impuesto y delimite el poder impositivo regional relativo a este, la autonomía tributaria regional no puede desarrollarse legítimamente».

---

36 V. Fransoni, G. Della Cananea, «Art. 119 Cost...», 2006, p. 2362.
37 Cfr. STC 261/2004.

Un requisito fundamental para encauzar concretamente la autonomía financiera regional era, pues, la adopción de la ley que contiene los «principios de coordinación de las finanzas públicas». El Tribunal Constitucional ha invitado al Parlamento a asumir sus responsabilidades, subrayando la urgencia de implementar legislativamente el artículo 119 de la Constitución, «con la finalidad de concretar realmente lo previsto en el título V de la Constitución, pues en caso contrario se contradiría el reparto diverso de las competencias configurado por las nuevas disposiciones» (STC 370/2003).

No existiendo esta ley, el Tribunal Constitucional ha declarado ilegítimas las normas con las que las regiones han ejercido su autonomía financiera. Podemos recordar, como ejemplo de esta orientación restrictiva, la Sentencia 296/2003, como respuesta a la impugnación por parte del Gobierno del artículo 1 de la Ley de la región Piemonte, 20/2002, del 5 de agosto, que exoneraba a la Agencia para la Organización de los Juegos Olímpicos de pagar los impuestos regionales sobre las actividades productivas (IRAP) y de las obligaciones contables inherentes a tales impuestos. El Tribunal estableció que

> el hecho que los impuestos hayan sido instituidos por la ley estatal, y que se atribuya expresamente a las regiones con estatus ordinario, destinatarias del tributo, competencias solo de implementación, pone de manifiesto que el impuesto mismo (a pesar de su denominación) no puede considerarse «tributo propio de las regiones», en el sentido en que hoy se utiliza esta expresión por el artículo 119, apartado segundo, de la Constitución, siendo por tanto indudable que la norma constitucional se refiere solo a los impuestos instituidos por las regiones con ley propia, en el respeto a los principios de coordinación con el sistema tributario estatal.

Por tanto, la disciplina del IRAP forma parte de la competencia exclusiva estatal en materia tributaria, con base en el artículo 117, apartado segundo, *e)*, según el cual las regiones no pueden intervenir en esta materia.[38] De este modo, el Tribunal afirma un principio que será posteriormente repetido en las decisiones sucesivas: el tributo «propio» de las regiones es solo el que ha sido instituido y regulado por la ley regional.[39] Antes de la reforma constitucional, en cambio, se definían impropiamente como tributos regionales los tributos

38 L. Antonini, «La Corte assegna l'Irap alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatico" siciliano», www.forumcostituzionale.it.

39 Cfr. STC 297, 311/2003, 29/2004, 216/2009.

instituidos por la ley del Estado, pero cuyo contenido era destinado a las regiones. Esta confusión terminológica fue alejada por los jueces constitucionales, los cuales atribuyen estos tributos a la competencia exclusiva del Estado en la materia «sistema tributario». La consecuencia de este planteamiento es la reducción del ámbito de intervención de las autonomías. Si la disciplina regional solo puede intervenir ahí donde no haya intervenido el legislador central, no se da el presupuesto de la acción regional, dado que el Estado ya ha ocupado todos los índices patrimoniales objeto de la imposición. No es casual que en la jurisprudencia constitucional sean pocos los impuestos que se definen como propios. Un ejemplo es la tasa sobre las concesiones para la búsqueda y recogida de la trufa, establecida por la región Véneto. El carácter completamente marginal de la contribución aportada a la caja regional por los ingresos en este concepto se evidencia por el hecho de que la misma región, pocos años después de la aprobación de la ley, decidió suprimir la tasa, dado que los costes de gestión superaban el importe de lo ingresado (STC 297/2003).

Junto a estas decisiones relativas a la determinación de la naturaleza del tributo, estatal o regional, se hallan las sentencias, como la ya recordada 37 de 2004, que sostienen que el reparto entre Estado y regiones de los objetos de la imposición debe contextualizarse entre los principios fundamentales de la materia «coordinación de las finanzas públicas y del sistema tributario». No existiendo una ley marco, las regiones pueden intervenir, pero solo si respetan algunas condiciones: las bases imponibles no deben quedar ya cubiertas por la disciplina estatal; las regiones deben actuar en armonía con la Constitución y con los principios del sistema tributario que se derivan de la disciplina ya existente (STC 102/2008).

En el ámbito del gasto, se halla una posición de mayor apertura hacia la autonomía financiera regional. El Tribunal sostiene la ilegitimidad de que el Estado decida cómo deben ser usados los recursos que da a las regiones, lo que se llama destinación vinculada. En la Sentencia 423/2004, por ejemplo, se afirma que no se permite la financiación con una destinación vinculada en asuntos que forman parte de la competencia legislativa regional exclusiva o concurrente. La observancia de tales límites sirve para evitar que mediante la destinación vinculada el Estado se entrometa en el ejercicio de las funciones de las regiones, dirigiendo aquello que debería ser decidido libremente por los entes territoriales.[40]

---

40 Cfr. STC 49/2004, STC 16/2004, STC 370/2003.

El examen de estas sentencias muestra el papel determinante desempeñado por el Tribunal Constitucional tras la adopción de la reforma constitucional. No existiendo una ley de coordinación, se han descargado en el Tribunal las inevitables tensiones debidas al paso del viejo modelo de financiación al nuevo. Una vez más, la dificultad de la política italiana para tomar decisiones ha transferido a los órganos de garantía el peso de la ejecución de la Constitución.

3 · La jurisprudencia constitucional: entre no implementación legislativa del artículo 119 y crisis económica

El examen de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es un dato ineludible para comprender cómo se concreta la autonomía financiera regional. De la amplia gama de sentencias existentes, propongo que nos detengamos en las relativas a los «principios de coordinación de las finanzas públicas».[41] La coordinación financiera ha sido, de hecho, el instrumento principal mediante el cual se han impuesto límites a la autonomía regional. Esta materia se transforma, en la jurisprudencia constitucional, en una finalidad «que, a nivel nacional y por lo que se refiere a las finanzas públicas en su totalidad, compete al Estado».[42] El hecho de convertir la coordinación en una finalidad no es una operación a coste cero, pues conlleva consecuencias significativas en la extensión de los poderes estatales. En la práctica, la coordinación se ha desarrollado a través de la determinación de los principios de la materia, junto con disposiciones especificativas.[43] La intervención del Estado, en cambio, para mantenerse dentro de las reglas de la potestad concurrente, habría debido limitarse a la determinación de «objetivos de reequilibrio financiero, dejando a las regiones un margen suficiente de autonomía relativo a los medios necesarios para su realización».[44] Estos límites, si bien fueron confirmados en un primer momento por el Tribunal Constitucional, han sido frecuentemente superados. Piénsese, por ejemplo, en la admisibilidad

41 M. Belletti, «Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica», www.issirfa.it (septiembre 2013), p. 2.

42 STC 414/2004.

43 STC 35/2005.

44 STC 341/2009.

del «ejercicio de poderes de orden administrativo, de regulación técnica, de recogida de datos y de control», que pueden acabar siendo muy precisos y detallados.[45] Estos poderes no son en absoluto generales y por tanto no garantizan un adecuado margen de discrecionalidad por parte de las regiones.

Las decisiones relativas a la coordinación abarcan un amplio espectro de intervenciones estatales que, dada su complejidad y extensión, no pueden ser reconstruidas exhaustivamente. Resultan en este contexto paradigmáticas las decisiones vinculadas a dos factores que han condicionado contundentemente la implementación del federalismo fiscal: los vínculos europeos y la crisis económica. En los años de la crisis ha habido un aumento significativo de las impugnaciones estatales a leyes regionales por violación de la materia de coordinación financiera, la cual ha pasado de ser un parámetro apenas utilizado (entre 2001 y 2007 fueron solo ocho las impugnaciones) a desempeñar un papel central (entre 2008 y 2013 han sido ya más de cincuenta).

Siguiendo la clasificación de la así llamada «jurisprudencia de la crisis», ofrecida por Rivosecchi, podemos dividir las decisiones en cuatro tipos principales:[46] las sentencias que conciernen a los límites y vínculos al gasto regional, sobre todo por lo que respecta al personal; las relativas a los acuerdos entre Estado y regiones sobre la reducción del déficit sanitario, acuerdos que asumen carácter vinculante para las regiones;[47] las sentencias sobre la aplicación del artículo 81 CI, según las cuales las regiones deben respetar la cobertura de los gastos,[48] y finalmente las sentencias que afirman el principio según el cual los presupuestos regionales deben ser verídicos y fidedignos.

---

45 STC 229/2011.

46 G. Rivosecchi, «Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?», www.issifra.it, 2013.

47 T. Cerruti, «I piani di rientro dai disavanzi sanitari come limite alla competenza legislativa regionale», www.rivistaaic.it, 4, 2013, p. 4, subraya que el carácter vinculante de estos acuerdos se debe a dos factores: «La leal colaboración que debe guiar su procedimiento de adopción, logrando que las regiones acuerden con el Estado el contenido del plan y no se limiten meramente a aceptarlo, y el vínculo de solidaridad que, vinculando a todos los entes que componen un Estado unitario, impone a todos ellos la aceptación de las limitaciones de la propia esfera de competencia para no prejuzgar el logro de los objetivos comunes y, en este caso, el respeto de los vínculos tanto a nivel nacional como europeo».

48 G. Rivosecchi, «Il coordinamento della finanza pubblica...», 2013, p. 13.

Nos detendremos, en concreto, en las dos primeras tipologías de sentencias. En las primeras, la transformación de la materia de la coordinación en un instrumento de interferencia sobre las competencias regionales se basa en la afirmación según la cual la normativa estatal que impone límites de gasto a las regiones debe enmarcarse entre los «principios de coordinación de las finanzas públicas». En la determinación de los límites del gasto el Estado ha intervenido tanto en las materias de competencia concurrente como en las de competencia exclusiva regional. En la Sentencia 139 de 2009, por ejemplo, el Tribunal Constitucional valora la legitimidad constitucional de la Ley 244/2007, del 24 de diciembre («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008»), que prevé que las regiones deben, en un plazo prefijado, reducir el número de componentes de los consejos de administración y de los órganos ejecutivos de los consorcios de saneamiento y de mejora de la tierra (*Consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario*). Para la región Véneto, esta normativa se halla en contraposición con los artículos 117, 118 y 119 CI. Los «consorcios» son considerados por la región como entes públicos locales que operan en materias de competencia regional.

El Tribunal Constitucional, en cambio, afirma que para determinar la materia sobre la que interviene la ley estatal se debe reconstruir el objeto de la disciplina, y también el interés que tutela. La reducción del número de los componentes de los organismos políticos y de los aparatos representativos se añade a la competencia concurrente de «coordinación de las finanzas públicas». El Tribunal sostiene que «la mera previsión de una reducción de los componentes de los consejos de administración y de los órganos ejecutivos de los consorcios de saneamiento […] no supera el carácter de norma de principio, dejando ampliamente a las regiones la tarea de desarrollar su alcance».

En la misma dirección se encuentra la Sentencia 139/2012, en la que se impugnan algunos artículos del Decreto ley 78/2010, del 31 de mayo («Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertido, con modificaciones, por la Ley 122/2010, del 30 de julio), que dictan medidas de contención de los costes de los aparatos administrativos. Las regiones impugnaron esta normativa dado su carácter detallado y puntual, que excluiría toda posibilidad de una adecuación autónoma por parte de las regiones. El Tribunal Constitucional rechazó el recurso regional con una argumentación que manifiesta la transformación de la intervención del Estado en el sector de la coordinación financiera.

Para el Tribunal, incluso de una disciplina muy detallada, como la prevista por el artículo 6 del Decreto ley 78/2010, se pueden extraer principios que se imponen a la legislación regional.[49] El decreto ley, que prevé medidas puntuales de reducción parcial o total de apartados concretos de gasto, es interpretado como expresión de un límite, en cuyo ámbito las regiones son libres de distribuir sus recursos. Con base en este principio, las regiones deben reducir los gastos de funcionamiento administrativo en una medida no inferior a la sancionada por el Estado. El artículo 6 del decreto ley, por tanto, «no pretende imponer a las regiones la observancia puntual e incondicionada de los preceptos individuales de los que se compone y puede considerarse expresión de un principio fundamental de las finanzas públicas».[50]

De modo análogo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/2011 se contempla la compatibilidad con la Constitución de algunas normas de la ley de la región Molise relativas al gasto sanitario (Ley de la región Molise 3/2010, del 2 de enero). La ley permitía la prórroga de los contratos del personal precario del servicio sanitario regional, personal contratado a tiempo determinado o con relaciones de colaboración coordinada y continuada, en el caso de que se constate falta de personal. El Tribunal ha anulado estas disposiciones porque se hallan en contradicción con las normas estatales que persiguen la contención del gasto sanitario, normas consideradas principios de coordinación de las finanzas públicas. El Tribunal invita a las regiones a colaborar en la consecución de los objetivos de saneamiento del presupuesto del Estado, adoptados en sede europea con la finalidad de garantizar el respeto al pacto de estabilidad y crecimiento.

En las decisiones que forman parte de la segunda tipología se entrelazan los límites al gasto regional con la tutela de los acuerdos sobre la reducción del déficit sanitario. El Tribunal ha sancionado que «la autonomía legislativa concurrente de las regiones en el sector de la tutela de la salud y particularmente en el ámbito de la gestión del servicio sanitario puede

---

49 Sobre este aspecto, véase la crítica de M. Belletti, «Forme di coordinamento...», 2013, p. 5.

50 El Tribunal, en STC 139/2012, confirma la aplicación de estos vínculos también a la autonomía diferenciada: «No se puede excluir la aplicabilidad del principio de coordinación de las finanzas públicas a la región autónoma Valle de Aosta a causa de la especial autonomía que le es reconocida por las normas estatutarias. La jurisprudencia de este Tribunal afirma sin interrupción que incluso los entes de autonomía diferenciada están sujetos a los vínculos legislativos que derivan del respeto a los principios de coordinación de las finanzas públicas (cfr. STC 30/2012, y 229/2011)».

ser limitada dados los objetivos de la financiación pública y la contención del gasto» en un «marco de compromiso por parte de las regiones sobre la absoluta necesidad de contener los déficits del sector sanitario» (STC 193/2007).[51] El legislador estatal puede imponer a las regiones vínculos al gasto «para garantizar el equilibrio unitario de las finanzas públicas en su conjunto, en conexión con la persecución de objetivos nacionales condicionados asimismo por obligaciones comunitarias» (STC 163/2011 y 52/2010). Estos acuerdos entre Estado y regiones, que persiguen la finalidad de contener los costes de la sanidad y de reducir las deudas, pasan a ser expresión de principios fundamentales relativos a la coordinación de las finanzas públicas.[52]

En la misma línea se encuentra la Sentencia 141/2010, en la que el Gobierno impugnó algunas disposiciones de la región Lazio que instituían los distritos sociosanitarios de las zonas de montaña (Ley 9/2009, del 6 abril). El Gobierno considera que la normativa regional se halla en contraste con la Constitución por la violación de un principio fundamental de coordinación de las finanzas públicas que se sigue del artículo 1, apartado 796.*b)*, de la Ley 296/2006, del 27 de diciembre («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007»). La ley de la región del Lazio no estaría en conformidad con las exigencias de consecución del equilibrio económico del sistema sanitario. El Tribunal afirma que se vulnera el principio fundamental que califica estos acuerdos explícitamente como vinculantes para las regiones que los han firmado.

Por otro lado, la sentencia examinada forma parte también de la tercera tipología de la jurisprudencia de la crisis, dado que, además de la vulneración de los principios previstos en la materia de coordinación, la ley contradice el artículo 81 CI, referido al presupuesto. El Tribunal ha establecido que la cobertura de nuevos gastos «debe ser creíble, suficientemente segura, no arbitraria o irracional, en una relación equilibrada con el gasto que se

---

51 Cfr. también E. Griglio, «La legislazione regionale alla prova dei piani di rientro dei disavanzi sanitari: possibile la rettifica non la conversione in legge del piano», www.rivistaaic, 3, 2012; E. Jorio, «Piani di rientro dei debiti sanitari regionali. Le cause, le proposte, le eccezioni», www.federalisi.it, 2, 2009.

52 Cfr. G. Rivosecchi, «Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale...», 2013, p. 11, subraya que el «plan de reducción del déficit acaba por funcionar como una especie de norma interpuesta en el juicio de constitucionalidad».

pretende efectuar en futuros ejercicios» (STC 213/2008). Pero la ley no prevé cómo hacerse cargo de la cobertura financiera de las instituciones sociosanitarias de las zonas de montaña, que precisan estructuras y personal.

Finalmente, en la Sentencia 123/2011 se declara ilegítimo constitucionalmente el artículo 32 de la Ley de la región de Calabria 8/2010, del 26 de febrero, que pone a cargo del fondo sanitario regional los costes derivados de las prestaciones de rehabilitación para ancianos e incapacitados. Esta normativa se halla en contraposición con el acuerdo establecido con el Gobierno relativo a la reducción del déficit, el cual es expresión de los principios fundamentales de coordinación de las finanzas públicas.

En las decisiones examinadas, se encuentran entrelazadas las siguientes cuestiones: la normativa estatal que contiene normas de principio y de detalle; los recortes al gasto, que se transforman en un principio fundamental de la materia de la coordinación financiera; la incidencia de estos recortes en la garantía de los derechos fundamentales (como el de la salud), y el papel desempeñado por los planes de contención del gasto en materia sanitaria. Esta jurisprudencia atañe a aspectos neurálgicos de la estructura constitucional, implicando al mismo tiempo la tutela de las autonomías territoriales y de los derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional interviene en estos aspectos, vinculados con el desarrollo de la autonomía financiera regional, mientras que el procedimiento de implementación del art. 119 CI aún se halla *in fieri*. Así, se trasladan al Tribunal las tensiones creadas por la implementación de la reforma constitucional, cuyo despliegue adopta un ritmo oscilante: los fuertes empujes autonómicos hacen de contrapeso a las también vigorosas decisiones centralizadoras.

4 · La implementación del artículo 119: la Ley de delegación 42/2009, «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione»

Con la Ley de delegación 42/2009, del 5 de mayo, «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione», se inicia el complejo procedimiento de actuación del artículo 119 CI.[53]

53 Para un comentario de la Ley de delegación 42/2009, cfr. A. Ferrara, G. M. Salerno (dir.), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, Nápoles, Jovene, 2010; V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese (dir.), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009; E.

La decisión del Parlamento de aprobar una ley de delegación significa que se atribuye al Gobierno el ejercicio de la función legislativa, estableciendo principios y criterios directivos, un objeto definido y un tiempo determinado (art. 76 CI).[54] En el sistema de las fuentes italiano, la delegación legislativa es un instrumento muy flexible, adoptado para intervenir en diversos sectores del ordenamiento, para elaborar códigos y para recoger las directivas comunitarias.[55] Para implementar el art. 119 CI, el Parlamento ha elegido como instrumento normativo la ley de delegación, también por la posibilidad de modular el procedimiento de adopción de decretos legislativos del Gobierno.[56] En la historia de la delegación legislativa, la evanescencia de los principios y criterios directivos ha tenido como contrapeso la presencia de una indicación exhaustiva de los procedimientos a seguir, que deben favorecer un diálogo entre los diversos sujetos implicados en la elaboración de la disciplina. En la Ley de delegación 42/2009, en su artículo 2, se sanciona que los decretos legislativos de implementación deben ser adoptados previo acuerdo alcanzado en la sede de la conferencia unificada Estado-regiones-autonomías territoriales. El acuerdo, expresión de una colaboración fuerte entre el centro y la periferia, es disciplinado en modo tal que no se bloquee la acción del Gobierno: en el caso en que no se alcance un acuerdo, el Consejo de Ministros puede adoptar igualmente un esquema de decreto legislativo, pero debe transmitir a las cámaras una lista en la que se especifiquen los motivos del disenso. Esta disposición es expresión de la dificultad de lograr que las autonomías territoriales compartan las decisiones del Gobierno, dificultad que deriva de la composición del Parlamento italiano. Dado que no existe una cámara en la que los intereses regionales sean adecuadamente considerados, las decisiones nacionales se adoptan sin la participación de las autonomías. Las regiones que no están obligadas a «hacer sistema», a «contribuir a las decisiones legislativas más

---

Buglione, «Il finanziamento delle Regioni nella legge delega in materia di federalismo fiscale: alcune prime osservazioni», *Rassegna Parlamentare*, 2, 2009, p. 465 ss.

54 Sobre el proceso de adopción de decretos legislativos, cfr. artículo 2, de la Ley 42/2009.

55 Al respecto, cfr. S. Staiano, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Nápoles, Liguori, 1990, p. 3 ss.

56 N. Lupo, «Il procedimento di attuazione del federalismo fiscale alla luce della legge di delega», G. Campanelli (dir.), *Quali prospettive per il federalismo fiscale? L'attuazione della legge delega tra analisi del procedimento e valutazione dei contenuti*, Turín, Giappichelli, 2011, p. 77 ss.

significativas para mantener los equilibrios territoriales»,[57] pueden decidir oponer resistencia en la fase de implementación de las reformas en cuya elaboración no han participado.

La Ley de delegación 42/2009 constituye solo el arranque del complejo procedimiento que debería conducir a la atribución de una autonomía verdadera de recaudación y de gasto: para que pueda ser correctamente puesta en funcionamiento son necesarios diversos decretos legislativos, además de la creación de una serie de instituciones, como la comisión parlamentaria para la implementación del federalismo fiscal, la comisión técnica paritaria para la implementación del federalismo fiscal, y la conferencia permanente para la coordinación de las finanzas públicas. Además, los decretos legislativos adoptados por el Gobierno sobre la base de la Ley de delegación 42/2009 han reenviado la disciplina de algunos de sus elementos fundamentales a ulteriores disposiciones gubernamentales de rango secundario (decretos gobernativos, ministeriales o interministeriales).[58] La implementación del artículo 119 CI aparece así

---

57 N. Lupo, «Il procedimento di attuazione...», 2011, p. 85.

58 Los decretos legislativos adoptados son: Decreto legislativo de 28 mayo de 2010, n. 85, «Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42»; Decreto legislativo de 17 de septiembre de 2010, n. 156, «Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale»; Decreto legislativo de 26 de noviembre de 2010, n. 216, «Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province»; Decreto legislativo de 14 de marzo de 2011, n. 23, «Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale»; Decreto legislativo de 6 de mayo de 2011, n. 68, «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario»; Decreto legislativo de 31 de mayo de 2011, n. 88, «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009», n. 42; Decreto legislativo de 23 de junio de 2011, n. 118, «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 2009»; Decreto legislativo de 6 de septiembre de 2011, n. 149, «Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009». Se pueden recordar también los decretos legislativos de 18 de abril de 2012, n. 61, «Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale»; el Decreto del presidente del Consejo de Ministros de 28 diciembre de 2011, «Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni,

como un procedimiento en cascada, cuya conclusión se vislumbra muy lejana y con contornos inciertos.

Por lo que se refiere a los principales aspectos innovadores de la Ley 42/2009, podemos subrayar que en el art. 8, letra *f)*, se prevé, con la finalidad de «asegurar la autonomía de recaudación y de gasto», la supresión de las transferencias estatales dirigidas a la financiación de los expendios regionales. De este modo se pretende superar el sistema de finanzas derivadas que había caracterizado las relaciones entre el centro y las autonomías, para construir un modelo de relaciones económicas Estado-regiones más en línea con el art. 119 CI. La ley prevé que las regiones deban financiar el ejercicio de las funciones que se les atribuyen mediante la coparticipación en los grandes tributos estatales (principalmente una coparticipación en el IVA, y una adicional en el IRPEF), los tributos propios, y mediante el recurso, si es necesario, a un fondo perecuativo destinado a las regiones con menor capacidad fiscal por habitante.

Por lo que se refiere a la coparticipación, la recaudación se distribuye entre las regiones sobre la base del principio de territorialidad, o sea, tomando en consideración el lugar en el que se generan los tributos. Refiriéndose específicamente al IRPEF, las regiones pueden también introducir variaciones de las alícuotas, y disponer deducciones en los límites fijados por la ley estatal. Los así llamados *tributi devoluti*, es decir, los que han sido instituidos y regulados con ley estatal, atribuyéndose a las regiones las cantidades recaudadas (art. 7, apartado 1.*c)*), siguen siendo disciplinados por las leyes del Parlamento.

Los tributos propios regionales, que debían ser la gran novedad respecto al sistema precedente a la reforma constitucional de 2001, no han encontrado el espacio que muchos les auguraban. La Ley 42/2009 los prevé «en relación con los presupuestos que no son disciplinados por el Estado» (art. 7.*b)*). Esta disposición se halla en línea con la afirmación del Tribunal Constitucional que, a partir de la Sentencia 37/2004, ha sancionado la prohibición a la doble imposición. Prohibición que tenía, en la intención del Tribunal, una eficacia limitada en el tiempo, dado que la ley sobre la coordinación de las finanzas públicas habría determinado los espacios y límites dentro de los cuales se podrá explicar la potestad impositiva del Estado, las regiones y los entes locales, respectivamente. La prohibición de la doble imposición

degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118».

en un ordenamiento en el cual todos los indicios relevantes de capacidad contributiva están ya sujetos a la intervención por parte del Estado ha tenido como consecuencia la ausencia de un espacio efectivo para el desarrollo de la autonomía regional. La Ley 42/2009 no innova en este ámbito, no devolviendo a las regiones la disciplina de algunas bases imponibles. El modelo de financiación que surge de la Ley 42/2009, con exclusión de algunos tributos propios, se centra en los tributos que forman parte de la competencia del Estado en materia de «sistema tributario» (art. 117, apartado 2.*e)*). La Ley 42/2009 deja bajo control del Estado las principales fuentes de financiación regional.[59] El Parlamento habría podido tomar otras decisiones, pero decidió dejar sin cambios el campo atribuido a las autonomías.

Otra fuente de financiación regional es el fondo perecuativo. El artículo 9 de la Ley 42/2009 impone a los decretos legislativos la tarea de instituir «un fondo perecuativo estatal de carácter vertical», destinado a las regiones «con menor capacidad fiscal por habitante». La Ley 42/2009 asigna a las regiones la gestión de los fondos perecuativos que deben destinar a los municipios y a las provincias.

La principal novedad de la reforma no es, por tanto, la atribución de impuestos propios a las regiones, sino el coste estándar y el principio de territorialidad, que pasan a ser elementos que refuerzan la responsabilidad de los administradores regionales por el modo en que han gestionado y gastado los recursos que se les han atribuido.

La Ley 42/2009, en su artículo 1, prevé entre sus finalidades generales, junto al control democrático y tras una fase transitoria, la «superación del gasto histórico».[60] El gasto histórico es una modalidad de distribución de recursos en base al cual las regiones deben disponer de una cantidad de recursos calculada sobre la base de cuánto habían gastado en los años precedentes. El «gasto histórico» había creado un cortocircuito según el cual las regiones que habían gastado más eran las destinatarias de las transferencias mayores. Este mayor gasto no estaba necesariamente relacionado con una mejora de la calidad de los servicios prestados, sino que en algunos casos

---

59 El Decreto legislativo 68/2011, del 6 de mayo, «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario», ha devuelto a la competencia regional algunos tributos que antes habían sido disciplinados por el Estado.

60 Para un comentario a la ley, cfr. también R. Bifulco, «Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale», www.astrid.eu, del 28 mayo de 2009.

se debía a las ineficiencias de la máquina administrativa regional. Este tipo de cálculo de las necesidades regionales fue sustituido mediante la Ley 42/2009 por el del «coste estándar». El coste y la necesidad estándares se definen como el coste y la necesidad que, «tomando en consideración la eficiencia y la eficacia, constituyen el indicador respecto al cual se compara y se evalúa la acción pública» (art. 2, apartado segundo, *f)*). El coste estándar, calculado a partir de la base nacional para cada servicio que debe prestarse a los ciudadanos, debe indicar cuál es el coste de una función sin contar los dispendios y las ineficiencias. La determinación de estos costes estándar pasa a ser así un elemento que antecede a la ejecución de un nuevo sistema financiero. Antes de implementar efectivamente el nuevo art. 119 CI, hay que determinar el coste de todas las prestaciones sociales ofrecidas en Italia por los diversos niveles del Gobierno.

La Ley 42/2009 opera una diferencia entre los gastos regionales: de una parte, están los que pueden ser explicados por referencia a la letra *m)* del art. 117, apartado 2, o sea, los gastos vinculados a los «niveles mínimos y esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos sociales que deben ser garantizados en todo el territorio nacional», y de la otra, los gastos por las otras funciones. El artículo 8, apartado 3, más adelante, sostiene que los «niveles esenciales» se refieren exclusivamente a los gastos relativos a la sanidad, la asistencia y la instrucción. El artículo 119 CI, en cambio, prevé que los recursos que provengan de las fuentes de financiación recordadas, o sea, los tributos propios, la coparticipación a los tributos estatales y el fondo perecuativo, deben estar en condiciones de permitir a las autonomías territoriales «financiar íntegramente las funciones públicas que tienen atribuidas». Por tanto, de la Constitución no se sigue ninguna diferencia de financiación relativa a las diversas funciones regionales. La ley, en este aspecto, se aleja del dictado constitucional, previendo que estas entradas de dinero deban cubrir solo algunos gastos (sanidad, asistencia, instrucción). Además, los recursos atribuidos a las regiones mediante la perecuación deben referirse al coste estándar de las funciones en materia de sanidad, asistencia e instrucción; deben cubrir por tanto no lo que estas funciones han costado siempre a las regiones, sino lo que deberían costar.

El Decreto legislativo 216/2010 («Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province»), adoptado para implementar la Ley 42/2009, determina el procedimiento para establecer el coste estándar y de manera provisional las funciones fundamentales de las provincias y de los municipios. La res-

ponsabilidad del proceso de estandarización e individuación de los costes estándar ha sido confiada a Sose Spa, una sociedad completamente pública. Las dificultades ligadas al elevadísimo número de variables que influyen en el coste de las prestaciones sociales podrían hacer demasiado compleja la utilización de los esquemas técnico-económicos elaborados por los estudios del sector, estudios que utiliza Sose Spa. La decisión de confiar la determinación de los costes estándar a una empresa que opera con un método propio de la ciencia estadística y de la cultura empresarial evidencia que el acercamiento al asunto es eminentemente técnico. La cuestión de los costes estándar, en cambio, está lejos de ser una cuestión técnica. Es más bien una decisión política de fondo, como lo demuestra el hecho de que la doctrina la califique como «el verdadero centro de gravedad sobre el cual acaba apoyándose todo el proceso de distribución de los recursos previstos por el diseño de la reforma».[61]

Por otra parte, debe recordarse que cuando empezaba a tomar cuerpo la implementación del art. 119 CI, mediante la Ley 42/2009 y los primeros decretos, el Parlamento italiano adoptó medidas para hacer frente a la crisis económica: una serie de maniobras de finanzas públicas que han tenido efectos sobre la autonomía financiera de las regiones, así como una reforma constitucional. En 2012, con el objetivo de adecuar Italia a los compromisos adoptados en sede europea y de sanear la deuda pública, se adoptó la Ley constitucional 1/2012, del 20 de abril, sobre el equilibrio presupuestario, que ha modificado, junto a otras normas constitucionales, el mismo artículo 119 CI.

Como es sabido, la obligación de introducir en los ordenamientos nacionales reglas, constitucionales o legislativas, dirigidas a asegurar el respeto a los parámetros relativos a la deuda, fijados a nivel europeo, no provienen de las disposiciones de los tratados sobre la Unión Económica y Monetaria. Esta obligación encuentra su fuente en instrumentos internacionales, fruto de decisiones de los Estados. En particular, el Tratado sobre la estabilidad, la coordinación y la gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (el llamado *fiscal compact*) ha sido estipulado fuera del marco jurídico de los tratados.

Entre los compromisos adoptados por los Estados podemos recordar el previsto en el artículo 3 del acuerdo, que compromete a las partes contra-

61 G. Rivosecchi, «La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale», www.federalismi.it, 8, 2011, p. 3.

yentes a aplicar e introducir antes de que transcurra el primer año tras la entrada en vigor del Tratado, mediante normas vinculantes y permanentes, preferiblemente constitucionales, una serie de reglas: la obligación de perseguir el equilibrio presupuestario, la obligación de no superar el umbral de déficit estructural superior al 0,5% del PIB (y superior al 1% para los países con una deuda pública inferior al 60% del PIB), y la obligación de reducir la deuda pública.

Para adecuarse al *fiscal compact* Italia adoptó la Ley constitucional 1/2012. El procedimiento de revisión, tras alcanzar en la segunda votación el quórum de dos tercios de los componentes de las cámaras, no ha sido sometido a referéndum.[62] La ley fue aprobada en siete meses, algo excepcional en comparación con la lentitud de los procedimientos para modificar la Constitución (art. 138). No es raro que la doctrina haya subrayado la ausencia de un debate público sobre los contenidos y sobre el método de la reforma,[63] la cual ha sido hasta su adopción una revisión «oculta».

La ley se titula «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale».[64] Prestando atención específica al equilibrio de las cuentas públicas, se modifican cuatro artículos de la Constitución (art. 81, 97, 117, 119). El artículo 119, por ejemplo, ha sido modificado antes de su total implementación. En el primer apartado, junto al reconocimiento de la autonomía financiera de recaudación y gasto de las regiones y de los entes territoriales, se añade una frase según la cual esta autonomía debe desempeñarse «en el respeto del equilibrio de los respectivos presupuestos». Además, siempre en el primer apartado, se afirma que las regiones y los entes locales deben «asegurar el respeto a los vínculos económicos y

---

62 A. Brancasi, «Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione», www.osservatoriosullefonti.it, 2012, p. 2; D. Cabras, «Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"», *Rivista AIC*, 2, 2012, spec. 2 sg.; G. Scaccia, «La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio», *Rivista AIC*, 3, 2012; F. Bilancia, «Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"», *Rivista AIC*, 2, 2012.

63 G. Rivosecchi, «Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione», www.rivistaaic.it, 3, 2012; A. Brancasi, «L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione», www.forumcostituzionale.it., 2012.

64 Sobre el uso de la expresión «pareggio de bilancio» y «equilibrio de bilancio» en la redacción de la ley, cfr. M. Luciani, «L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità», www.cortecostituzionale.it, 2013, p. 12. Id., «Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini», www.astrid-online.it, 2013, p. 41.

financieros que se derivan del ordenamiento de la Unión Europea». Volvemos a encontrar en el texto de la Constitución un principio que ya había sido afirmado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: las regiones y los entes locales deben participar en la consecución de los objetivos de finanzas públicas sancionados por la Unión Europea, y en la sostenibilidad de la deuda pública. En el mismo artículo 119, se prevé que en cada región los entes territoriales puedan contraer deudas solo para financiar los gastos de inversión «con la definición contextual de planes de amortización» y «a condición de que para la totalidad de los entes de cada región se respete el equilibrio presupuestario».[65]

La doctrina ha iluminado ampliamente los aspectos problemáticos de la revisión constitucional subrayando, en particular, la difícil convivencia entre los límites impuestos al gasto público y la tutela de los derechos sociales. Por lo que se refiere, más específicamente, a la autonomía financiera, la reforma se encuadra en el camino ya trazado por la jurisprudencia constitucional, que ha destacado los límites a las competencias regionales que se derivan del respeto a los parámetros europeos.[66] Se podría casi decir que el Tribunal «anticipó» la reforma constitucional, cuando sugirió a las regiones que contribuyeran al saneamiento de las cuentas públicas, haciendo prevalecer este objetivo frente a la tutela del reparto de las competencias fijada en la Constitución.[67]

---

65 Se modifican también los artículos 117 y 81 CI: en el primero, la materia «armonización de los presupuestos públicos» se añade entre las competencias exclusivas estatales; en el segundo se establece que «el contenido de la ley presupuestaria, las normas fundamentales y los criterios que deben asegurar el equilibrio entre los ingresos y los gastos, y la sostenibilidad de la deuda de la totalidad de la administración pública, se establecen con ley aprobada por la mayoría absoluta de los componentes de ambas cámaras, en el respeto a los principios definidos por la ley constitucional». Una ley parlamentaria, que debe ser adoptada mediante un procedimiento reforzado, pasa a ser titular de una competencia muy amplia, lo cual es una demostración más de la tendencia centralista de la reforma.

66 En otro sentido, A. Morrone, «Pareggio di bilancio e Stato costituzionale», www.rivistaaic.it, 1, 2014.

67 Así lo afirma G. Rivosecchi, «Il pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la pauira prevale sulla ragione», www.rivistaaic.it, p. 5 ss.

5 · El nuevo modelo de autonomía financiera regional: ¿un «federalismo por abandono»?[68]

La Ley 42/2009 ha recibido muchas críticas de los comentaristas, que han señalado sus puntos de tensión respecto del modelo constitucional. Uno de los aspectos más discutidos es la decisión de distinguir entre diversas modalidades de financiación de las funciones regionales. Las funciones excluidas de la perecuación, es decir, las que no son de asistencia, instrucción y sanidad, también pueden ser consideradas esenciales, como por ejemplo la formación profesional, o los servicios a las empresas o los transportes.[69] La ausencia de una perecuación completa de estas funciones incide en las condiciones de vida en el interior de las regiones y, consecuentemente, en el pleno disfrute de los derechos fundamentales.

En segundo lugar, la referencia a la capacidad fiscal por habitante como único criterio para establecer la perecuación, es decir, para determinar las regiones que pueden acceder al fondo perecuativo, excluye que se consideren otros factores importantes, como las condiciones geográficas adversas,[70] la densidad demográfica y, en general, «las necesidades objetivas de gasto».[71] Esta observación se basa en la convicción de que las diferencias económicas y sociales entre las zonas del país implican que «dos ciudadanos con una capacidad fiscal "afín" (pero que habitan en regiones diversas) tienen una calidad de vida afín, gozan de las mismas oportunidades, hacen uso (de la misma manera y con las mismas condiciones) de los mismos bienes y servicios».[72] Lo cierto es que de la afinidad de capacidades fiscales no se sigue automáticamente una afinidad en los otros aspectos, de modo que no prestar atención a estas desigualdades y fijarse exclusivamente en la capacidad fiscal y el coste estándar para implementar la perecuación supone no tomar en consideración que las reales diferencias entre el norte y el sur del país no derivan exclusivamente

---

68 G. Pitruzzella, «Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia», Bolonia, *Le Regioni*, 5, 2002, p. 981 ss.

69 En este sentido, C. De Fiores, «Note critiche sul federalismo fiscale», www.costituzionalismo.it, p. 5.

70 G. Pitruzzella, «Problemi e pericoli del "federalismo fiscale"...», 2002, p. 982.

71 C. De Fiores, «Note critiche sul federalismo fiscale...», p. 7.

72 C. De Fiores, «Note critiche sul federalismo fiscale...», cit., p. 7, que cita A. Brancasi, «L'attuazione del federalismo attraverso i principi contenuti nell'art. 119 Cost.», F. Amatucci, G. Clemente di San Luca (dir.), *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, Turín, 2007, p. 14 ss.

de las ineficacias y de la mala gestión, sino también de un nivel de gasto que no es capaz de hacerse cargo de las necesidades económicas y sociales de una parte del territorio nacional.[73] El principio de territorialidad, en base al cual las regiones deben poder administrar la riqueza producida en el propio territorio, no resulta adecuadamente compensado por las instituciones de solidaridad que deberían reducir los impulsos centrífugos que ese modelo comporta. Desde este punto de vista resulta evidente la distancia que hay entre este modelo de perecuación y el principio de igualdad sancionado por la Constitución, el cual implica la superación de las condiciones que limitan efectivamente el disfrute de los derechos. La unidad e indivisibilidad de la República no es solo una cuestión de confines, de posibles alteraciones de la estructura geográfica, sino que es también la totalidad de los deberes que la Constitución atribuye al conjunto de la comunidad, deberes entre los cuales destaca la intervención del Estado para la promoción de la igualdad entre los ciudadanos. La unidad territorial de la República, como ya se advierte en el punto de partida de los constituyentes, debía ir acompañada de la unidad política y social.[74] Unidad que, a su vez, no podía prescindir de la unidad económica, desde el momento en que la presencia de profundas desigualdades amenazaba inevitablemente desde el interior la posibilidad de construir una comunidad.

Los ciudadanos italianos, en la sociedad imaginada por la Constitución, habrían debido tener como horizonte común «el interés de que todos y cada uno realice su propio proyecto de emancipación personal, que la Constitución no aspira a definir en detalle, sino que se limita a contener dentro de los límites necesarios para que no se impidan proyectos análogos por parte de todos y cada uno de los otros ciudadanos».[75] Este bien común no es compatible con profundas diferencias económicas y sociales entre los ciudadanos, de ahí que el artículo 3, apartado segundo, convoque a la República a intervenir para eliminarlas. De esto se sigue que este bien común

---

73 C. De Fiores, «Note critiche...», p. 9, que cita E. Pugliese, «Le prestazioni sociali», M. Ruotolo (dir.), *La Costituzione ha 60 anni: la qualità della vita sessant'anni dopo*, Nápoles, Editoriale Scientifica, 2008, 186 ss.

74 M. Luciani, «Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale», *Rivista AIC*, 2, 2011, espec. 3 ss.

75 M. Luciani, «Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della constituzione repubblicana», 2011, p. 49. El autor más adelante subraya que «l'utilità sociale è carica di valenza unificante in quanto esprime le esigenze di un processo di emancipazione umana e sociale che la Costituzione recepisce come comune a tutti», p. 74.

no sea tampoco compatible con las diferencias entre las condiciones de vida en las diversas regiones. La República está efectivamente compuesta de regiones, provincias y municipios, pero esta articulación territorial del ordenamiento no puede ocultar el papel del Estado como garante de las políticas que persiguen la realización de la igualdad sustancial. También el Tribunal Constitucional ha afirmado que en el nuevo título V el Estado ocupa una «posición peculiar» que deriva de la necesidad de una instancia unitaria, el Estado, que tiene el deber de asegurar la plena satisfacción de los derechos fundamentales.

En la jurisprudencia constitucional, las intervenciones a favor de la promoción de la igualdad se hallan estrechamente vinculadas con el reconocimiento del papel del Estado. Así, en la Sentencia 109/1993 se trató de la impugnación por parte de la provincia de Trento y la región lombarda de algunas disposiciones de la Ley 215/1992, del 25 de febrero («Azioni positive per l'imprenditoria femminile»), pues las consideraban invasivas de las competencias regionales. Las disposiciones impugnadas establecían incentivos financieros a favor de empresas con una prevalente participación femenina, así como de organismos que promovieran la iniciativa empresarial femenina. El Tribunal Constitucional sostiene que estas medidas «exigen que su implementación no pueda ser deformada o derogada con relación a las diversas áreas geográficas del país». La aplicación homogénea de estas intervenciones en el territorio nacional es expresión de una noción unitaria de ciudadanía, que no puede ser modificada en virtud de la residencia. Este planteamiento evita también un posible efecto bumerang de las *affirmative action*, que, si no son uniformes en todo el país, pasarían a ser factores de una ulterior disparidad de tratamiento. Las acciones positivas, que son la intervención más contundente de los poderes públicos para garantizar la igualdad entre los ciudadanos, incidiendo en la paridad formal de tratamiento con el objetivo de alcanzar una igualdad sustancial, prescinden de las diversidades regionales. De esta sentencia se sigue una lectura del papel del Estado a favor de la igual dignidad social que exalta las virtudes unitarias y homogeneizadoras.[76]

En la misma dirección se hallan las sentencias en las que se considera legítima en virtud de su finalidad la intervención del Estado a favor de

76 En general, sobre la *affirmative action*, cfr. A D'Aloia, *Eguaglianza sostianziale e diritto diseguale: contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva constituzionale*, Padua, CEDAM, 2002.

políticas redistributivas, aun si inciden en las atribuciones regionales. Por ejemplo, en la Sentencia 281/1992 se analizan las censuras regionales en relación con la Ley 390/1991, del 2 de diciembre, sobre «Norme sul diritto agli studi universitari». La ley se entiende explícitamente como implementación de los artículos 3 y 34 de la Constitución, pues persigue eliminar los obstáculos de orden económico y social que limitan de hecho la igualdad de los ciudadanos en el acceso a la educación superior, y permitir que los más capaces y con más méritos, aun si no disponen de medios, puedan alcanzar los estadios más altos de instrucción. En este contexto, se reconoce al Estado una función de orientación, coordinación y programación de las intervenciones relativas al derecho a los estudios universitarios, en colaboración con las regiones y las universidades. El Tribunal subraya la legitimidad de las tareas confiadas al Estado, tareas que pueden incidir en las atribuciones regionales y limitar su ejercicio, en la medida en que implican la realización de un derecho fundamental. Se considera admisible, por ejemplo, la decisión de prohibir la acumulación de becas entre las diversas regiones. La razón justificadora de esta disposición se apoya «en la exigencia de implicar recursos públicos destinados a la realización de ese derecho según criterios de racionalidad y de justicia distributiva, en modo tal que se garantice una más amplia extensión de la esfera de los sujetos beneficiarios».

También en la Sentencia 166/2008, sobre la tutela de las necesidades de vivienda de los sectores más débiles de la población, el Tribunal subraya la legitimidad de una intervención estatal «orgánica, rápida y preferencial referida a categorías particulares de sujetos que se encuentran en condiciones objetivas de deterioro respecto a la totalidad de los ciudadanos y que pueden por tanto arrogarse de un derecho fundamental, que debe ser garantizado de manera uniforme en todo el territorio nacional».

Más recientemente, en la Sentencia 10/2010, el Tribunal protege la disciplina prevista por el Decreto ley 112/2008, del 25 de junio, que contiene «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria» (convertido con la Ley 133/2008, del 6 de agosto), que instituyó la llamada *social card*. La ley concede a los ciudadanos italianos que se hallan en situación de mayor dificultad económica una tarjeta de compra para hacer frente a las necesidades básicas, como la adquisición de alimentos y el pago de las facturas energéticas. Las regiones consideran inconstitucional una ley que interviene en la política social y que se aplica a la asistencia y

a los servicios sociales, que son competencias regionales residuales. Estas financiaciones son asimiladas a las que tienen una destinación vinculada, que ya no se admiten en el contexto del nuevo título V.

El Tribunal adopta una perspectiva diversa que acentúa la posibilidad de que «la determinación del nivel esencial de una prestación no permita realizar útilmente la finalidad de garantía prevista (expresión también del estrecho vínculo existente entre tal parámetro y los principios que se hallan en los artículos 2 y 3, segundo apartado, CI)». La finalidad a que apunta la ley, unida a la particular situación económica, caracterizada por una fase excepcionalmente negativa, se encuentra en la base de la intervención del Estado como garante de la «tutela del núcleo irrenunciable de la dignidad de la persona humana», que debe ser asegurada «en todo el territorio nacional de manera uniforme, apropiada y adecuada a la época, mediante una reglamentación coherente y congruente a tal fin». La tutela de los principios fundamentales que se siguen de los artículos 2 y 3, apartado segundo, CI, junto con los artículos 38 y 117, apartado segundo, *m)*, legitiman la acción estatal unitaria y homogénea en todo el territorio.

En la jurisprudencia analizada, las intervenciones normativas objeto de juicio estaban dirigidas a la superación de una condición desfavorable mediante la implementación de políticas redistributivas y solidarias. El Tribunal fundamenta su razonamiento en la «necesidad» y no en su coste. En estas sentencias se hace evidente una importante diversidad de perspectiva entre la garantía del «núcleo irrenunciable de la dignidad de la persona humana» y los medios destinados para garantizarla. Son dos bienes opuestos en planos diversos: el primero es un objetivo prioritario de la República; el segundo, un instrumento necesario para su realización.

Si aplicamos este planteamiento al federalismo fiscal, tal y como ha sido diseñado por la reforma, se manifiestan diversos puntos de tensión. La eficacia y eficiencia de la máquina administrativa, que se halla en la base del coste estándar, no es un valor en sí mismo, sino un medio para realizar otros objetivos. Entre estos hay el del artículo 3, apartado segundo, CI, en el que se destaca la situación de necesidad en la que pueden encontrarse algunos ciudadanos. La necesidad es una cosa distinta del coste estándar, porque pone el énfasis en la persona y no en el aparato burocrático, que debe servir al sujeto. El tipo de comunidad que se construye con el federalismo fiscal a la italiana, mediante el coste estándar y el criterio de la territorialidad de los tributos, en cambio, no parece completamente compatible con ese proyecto de sociedad. Imaginemos, por ejemplo, que los tributos propios, la coparticipación en los

tributos estatales y el fondo perecuativo no estén en condiciones de cubrir el coste de las funciones efectivamente pagado por las regiones, dado que es superior al coste estándar. La única manera de hacerse cargo del gasto excedente sería reduciendo la prestación, o solicitando más dinero a los propios ciudadanos, mediante el aumento de las adicionales del IRPEF o la previsión de tributos propios. En el caso en que, sin embargo, la adicional del IRPEF haya alcanzado su nivel máximo, algo que en la actualidad se da en muchas regiones, y no haya espacio para tributos propios, quedando todas las bases imponibles ya cubiertas por el Estado, no se podrá prestar el servicio y la responsabilidad recaerá en los administradores locales.

Estos aspectos no han sido afrontados de manera adecuada por la reforma, que confía todo al control democrático entre electos y electores, y a la responsabilidad política de activar comportamientos virtuosos mediante medidas sancionadoras. El federalismo fiscal se convierte así en instrumento de saneamiento de los gastos de la máquina administrativa pública, y de fortalecimiento de la relación entre electos y electores. Sin embargo, la realidad demuestra que los resultados alcanzados hasta la fecha van en otra dirección. Dos serían los ejemplos, diversos pero relacionados: el IMU y la recogida de desechos en la Campania.

En el primer caso, se manifiestan los posibles efectos paradójicos del fortalecimiento de la responsabilidad política, la cual pasa a ser una explicación del extraño vínculo entre la posición adoptada por el Estado (mantenimiento del control sobre los ingresos regionales) y la de las regiones (ausencia de un fuerte impulso autonómico en materia financiera). Las sanciones y la responsabilidad política podrían tal vez ser la clave para decodificar la «pasividad» de parte de los políticos regionales cuando se trata de reivindicar autonomía tributaria.

Un ejemplo paradigmático de este comportamiento es el que se dio a propósito del IMU, o sea, el impuesto municipal único. Este impuesto fue introducido por el Decreto legislativo 23/2011, que lo definía como un impuesto «único», pues debía sustituir los tributos y las tasas atribuidas precedentemente a los municipios, simplificando y reduciendo de este modo las cargas administrativas para los ciudadanos. Esta importante fuente de ingresos en las cajas municipales debía entrar en vigor en 2014, pero el Gobierno Monti, con una de las disposiciones adoptadas para atender a las consecuencias de la crisis económica (Decreto ley 201/11, llamado «Salva Italia»), anticipó su entrada en vigor al 2012 y, lo que es más importante, la amplió a la vivienda habitual.

El decreto «Salva Italia» devolvía al Estado un porcentaje elevado de los ingresos del IMU. Este impuesto, que nacía como tributo de los municipios, fue transformado en uno de los instrumentos fiscales que debían asegurar al Estado un ingreso notable, necesario para cubrir los gastos del Gobierno central en un momento de fuerte crisis económica. El debate político sobre la abolición del IMU a la primera vivienda concentró el enfrentamiento entre los partidos políticos antes de las elecciones al Parlamento italiano en 2013. En la confrontación entre el centro-derecha y el centro-izquierda, la abolición o el mantenimiento del IMU fue uno de los temas fundamentales de la campaña electoral. Sorprende que en ese debate no tuvieran una presencia relevante los argumentos aportados por las autonomías territoriales, que, en su origen, debían ser las principales destinatarias del tributo. Este silencio por parte de los administradores locales permite entender un aspecto relevante del sistema político italiano: las posturas adoptadas por los gobiernos locales parecen cortadas siguiendo el patrón de las expresadas por los partidos a nivel nacional, sin que emerjan orientaciones significativas a nivel subestatal. Esta tendencia es a su vez expresión del sistema de partidos italiano, que reproduce a nivel regional –incluso ahí donde existen partidos fuertemente enraizados en el territorio– las dinámicas presentes en el centro.[77]

En el segundo caso, el de los desechos en la Campania, las virtudes del control democrático se contraponen a la viscosidad del sistema político, el cual, incluso ante cambios significativos de orientación, no emprende las necesarias reformas estructurales exigidas por los ciudadanos. En la Campania, las elecciones de los directivos de la región, la provincia y el municipio supusieron un cambio radical respecto a la situación precedente: la región pasó a ser gobernada por un presidente procedente del centro-derecha, y la alcaldía de Nápoles, por una nueva fuerza política.

En la campaña electoral municipal, la recogida de las basuras fue un tema ampliamente tratado por el futuro alcalde, que prometió poner en marcha la recogida diferenciada, lo cual es considerado por muchos el paso imprescindible para una correcta gestión de los desechos. Más de dos años después de las elecciones, los ciudadanos campanos han visto cómo no se cumplían las promesas electorales. A pesar del cambio en el Gobierno central, regional, provincial y municipal, no se ha activado todavía una

77 Cfr. en este mismo volumen el texto de G. Ferraiuolo, «Partidos políticos y autonomía territorial. Una reflexión comparada entre Italia y España».

política clara de gestión de las basuras. Este dato es aún más alarmante si tomamos en consideración que los ciudadanos campanos pagan las tasas sobre los desechos más altas de Italia, sin que se vea correspondido con una mejora del servicio ofrecido.

Si se aplicara la lógica de la reforma, el sobreprecio pagado por los ciudadanos para recibir un servicio insatisfactorio debería haber detonado el mecanismo sancionador, lo que en última instancia conduciría a una mejor relación gasto-prestación. A pesar de que los ciudadanos campanos habían decidido cambiar todos los directivos políticos, mostrando así su insatisfacción con la gestión de la cosa pública prestada por los anteriores administradores, las virtudes taumatúrgicas del federalismo fiscal no han dado todavía frutos.

Lo que ahora parece estar en crisis es la dialéctica decisión-responsabilidad, crisis que implica a ambos elementos de la relación. Desde este punto de vista, se manifiesta no solo una ausencia de *responsività*, que debe entenderse como consonancia entre la voluntad de los electores y las acciones de sus representantes,[78] sino también una dificultad de determinar en concreto los objetivos perseguidos por la acción del Gobierno. En esta situación de crisis, el sistema de los costes estándar podría no lograr reactivar el circuito representación/decisión/responsabilidad, acabando por incidir exclusivamente en las condiciones de vida de los ciudadanos.

La Ley 42/2009, en cambio, apuesta por las virtudes de la responsabilidad, previendo incluso la llamada «quiebra política» del presidente de la región, que se declara en el caso de que no se respeten los equilibrios y los objetivos económico-financieros asignados a la región y a los entes locales que se hallen en ruina financiera. La ley de delegación ha sido implementada por el Decreto legislativo 149/2011, del 6 de septiembre, «Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009», que ha previsto una serie de sanciones para los administradores responsables, con dolo o culpa grave, por la vulneración de las reglas de correcta gestión económico-financiera. La más relevante de estas sanciones ha sido disciplinada por el artículo 2 del decreto, y es justamente la «quiebra política».

Con esta normativa se dio por primera vez actuación al artículo 126, apartado 1, CI, que prevé que el presidente de la República pueda disolver

---

78 M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milán, Franco Angeli, 2013, p. 38 ss.

el consejo regional y destituir al presidente de la junta que hayan realizado actos contrarios a la Constitución y violaciones graves de la ley. La disolución y la destitución pueden ser dispuestas por razones de seguridad nacional. El decreto se adopta tras escuchar el parecer de una comisión de diputados y senadores constituida para los asuntos regionales según lo establecido por la ley. El Decreto legislativo 149/2011 afirma que la grave ruina financiera constituye un presupuesto para que se adopte el decreto del presidente de la República, siguiendo lo establecido por el artículo 126, CI. Más específicamente, la situación de grave ruina financiera depende de la presencia simultánea de tres circunstancias. La primera atañe a la posición del presidente de la junta regional, nombrado comisario *ad acta* por el Consejo de Ministros, en una región sometida al plan de reducción del déficit sanitario. En calidad de comisario *ad acta*, el presidente debe haber violado la obligación de redactar los planes de reducción del déficit en el sector sanitario o las obligaciones operativas, también las temporales, que se derivan del mismo plan. La segunda condición es que no se logren los objetivos del plan de reducción del déficit sanitario, y que este persista por encima de los niveles permitidos en el plan. Finalmente, debe haber sido previsto un aumento de las alícuotas del IRAP y de la adicional regional del IRPEF, a un nivel máximo (3%) por dos años consecutivos.[79] Es presupuesto para activar el procedimiento de destitución el juicio del Tribunal de Cuentas (Corte dei Conti), que debe determinar la existencia de las condiciones de grave quiebra financiera previstas por la ley y la directa responsabilidad, con dolo o culpa grave, del presidente de la junta regional.[80] El presidente destituido pierde el derecho a presentarse a cargos electivos a nivel local, regional, nacional y europeo por un periodo de diez años.

El Tribunal Constitucional, con la Sentencia 219/2013, declaró la ilegitimidad tanto del informe de fin de legislatura regional como de la llamada «quiebra política» del presidente de la junta regional, dispuestos en el Decreto legislativo 149/2011, anulando de este modo ambas instituciones clave de la reforma. El Tribunal considera contrarios a la Constitución, por motivos di-

---

79 C. Petrillo, «Aspetti problematici della "nuova" disciplina dello scioglimento sanzionatorio del consiglio regionale», www.giurcost.org, 10 de octubre de 2013.

80 Cfr. G. Piccirilli, G. Perniciaro, «Il "fallimento politico" del Presidente della Giunta regionale. Note critiche sul decreto legislativo in materia di "premi e sanzioni"», *Rivista AIC*, 4, 2011, p. 4-5; S. Muttoni, D. Volpe, «Il decreto legislativo c.d. sanzioni e premi. Riflessioni critiche in attesa del verdetto della Corte costituzionale», *Federalismo fiscale*, Nápoles, Jovene, n. 1-2, 2012, p. 150 ss.

versos, dos de los instrumentos neurálgicos del federalismo fiscal, funcionales a la creación de ese sistema de mayor responsabilidad en la gestión de los recursos públicos, que era una de las finalidades principales de la reforma.

El Tribunal Constitucional considera que el informe de fin de legislatura es contrario a la Constitución, pues implica un «exceso de delegación», dado que la Ley 42/2009 preveía solamente los plazos de comunicación de los presupuestos de las regiones y los entes locales, y eventualmente la obligación de publicación de los mismos en los sitios institucionales (artículo 2, apartado segundo, *h)* e *i)*). El Decreto legislativo 149/2011, en cambio, obligaba a las regiones de estatuto ordinario a redactar un informe final de legislatura en el que se describieran detalladamente las principales actividades normativas y administrativas desarrolladas durante la legislatura, lo cual suponía ir mucho más allá de las normas dictadas por el Parlamento (por ejemplo, se preveía la indicación de las acciones desarrolladas para contener el gasto, con particular atención al gasto sanitario; la cuantificación certificada del adeudamiento regional, también en materia sanitaria).

El Tribunal Constitucional considera ilegítima la intervención del Tribunal de Cuentas en el procedimiento de destitución del presidente, porque la Constitución ha atribuido al jefe del Estado y al Gobierno, el uno representante de la unidad nacional, el otro garante de la orientación política general, la tarea de valorar el grado de responsabilidad del presidente de la región. Para el Tribunal «en este contexto no hay espacio para una intervención del órgano de la jurisdicción contable». Los plazos necesarios para la definición del juicio contable, que son efectivamente más largos que los de la política, no parecen compatibles con la institución de la quiebra política, que responde a la necesidad constitucional de alejar inmediatamente de la carga política a la persona que la ocupa. Finalmente, la destitución se aplica al presidente de la junta debido a las actividades desempeñadas en calidad de comisario *ad acta* nombrado por el Gobierno, mientras que el artículo 126 CI exige que la grave violación de la ley sea imputable al órgano directivo de la región.

La responsabilidad política no solo no ha producido en la práctica las consecuencias auspiciadas por la reforma, sino que ha sido completamente anulada por la intervención del Tribunal, que no ha dudado en declararla ilegítima. Se corre el riesgo, así pues, de que los únicos a pagar las consecuencias de una mala gestión sean los ciudadanos italianos.

Las dificultades de implementación del llamado federalismo fiscal no deben ocultar, sin embargo, el papel que pueden jugar las regiones en la

tutela de los derechos. Justamente el caso de la *social card*, recordado anteriormente, es un buen ejemplo. En 2012 el Gobierno Monti, con el decreto llamado «simplifica Italia» (Decreto 5/2012, del 9 de febrero, convertido en la Ley 35/2012, del 4 de abril) introdujo la nueva *social card* para afrontar las situaciones de pobreza. Sin embargo, dos años después de su aprobación, ninguna familia había recibido el apoyo económico previsto por la ley, a pesar de que se reservaron para ello cincuenta millones de euros. Las motivaciones de este retraso son diversas: la previsión de criterios demasiado restrictivos para la asignación de los talones de compra, la lentitud de la burocracia, la dificultad de los municipios de gestionar el proceso de atribución de la *social card* mediante los propios recursos.

Las dificultades de otorgar los subsidios se han vinculado a otro factor: la determinación rígida a nivel nacional de los sujetos beneficiarios. La decisión de dejar en manos exclusivamente del Estado la determinación de los criterios de concesión de la *social card* no permite adaptar el beneficio económico a las realidades territoriales, en las que el tipo de pobreza y sus indicadores pueden variar sensiblemente. La autonomía regional y local, en este caso, habría sido mucho más beneficiosa para los ciudadanos, así como más eficaz en términos de políticas redistributivas. La intervención del Estado como garante de los derechos fundamentales habría sacado provecho de la colaboración de los entes territoriales, capaces de adaptar las medidas para combatir la pobreza a las particularidades locales. De este modo se llevaría a la práctica un regionalismo cooperativo ventajoso para los ciudadanos y sus exigencias, que intentaría conjugar la igualdad con la diferenciación. La autonomía financiera, en estos casos, podría ponerse al servicio de las especificidades regionales. Las variaciones de las alícuotas del IRPEF y del IRAP podrían destinarse a la financiación de políticas sociales, materia de competencia residual, para sostener la creatividad regional y dar más peso a la orientación política local.

Concluyendo, recordemos que los obstáculos que ha encontrado la autonomía financiera regional no pueden ocultar algunos datos significativos. El llamado federalismo fiscal en Italia ha comportado un aumento general de la imposición tributaria, que no ha ido acompañado de una mejora en la cualidad de los servicios prestados. El presidente del Tribunal de Cuentas, Raffaele Squiteri, en el curso de una audiencia parlamentaria, afirmó que el federalismo fiscal ha ido acompañado de una mayor presión fiscal y de una proliferación de nuevas tasas, de naturaleza local

en su mayoría. La presión fiscal en Italia ha pasado de un 38% a un 44%, un aumento imputable en cuatro quintas partes a los ingresos locales. Son aún más elevadas las cifras difundidas por el Ufficio Studi della Cgia Mestre (Associazione Artigiani e Piccole Imprese Mestre), según las cuales desde 1997 hasta finales de 2013 las tasas locales han crecido cerca de un 200%. Además, se da un resultado paradójico: en las partes menos ricas del país, el IRAP y las adicionales IRPEF han aumentado en su valor medio (baste indicar que la alícuota IRAP más alta es del 4,97% en Molise, Campania y Calabria). Entre 1990 y 2012, los entes locales han tenido un incremento en su recaudación del 130%, lo cual no ha impedido que estos entes estén en crisis.

Sin embargo, el aumento general de la imposición tributaria no es solo culpa de las autonomías: de una parte, el Estado ha cortado las transferencias a los entes territoriales, pero ha dejado incólumes los ingresos de su competencia; por otra parte, los entes territoriales, para afrontar los recortes en las transferencias y al mismo tiempo el aumento de las funciones transferidas en los últimos veinte años, han incrementado las alícuotas de los propios tributos. Estudios recientes han demostrado que las regiones han contribuido más que el Estado a la reducción del gasto fruto de la crisis, mientras que el aparato burocrático estatal ha sido reducido en menor medida.[81] El Estado no ha reformado su máquina administrativa ni ha reducido de manera significativa sus costes. Esta situación es ciertamente contradictoria, dado que «el Estado no presta servicios a los ciudadanos y corta el gasto de los entes que prestan servicios; la autonomía financiera regional y local se ha visto afectada por el Estado, que recoge los tributos de los entes regionales y locales y no cumple con sus deberes de perecuación».[82]

Las contradicciones y la dificultad de implementar un sistema fiscal que conjugue la igualdad con la diferenciación territorial deriva también de una característica del federalismo fiscal italiano bien resumida por Palermo:

> Una peculiaridad italiana es que el federalismo ha tenido un planteamiento sobre todo económico. En todas partes, en cambio, la opción federal presta una atención especial a otros factores y costes de naturaleza no económica: costes vinculados a paliar conflictos étnicos (como en Suiza, Bélgica, España,

81 S. Mangiameli, «Crisi economica e distribuzione territoriale del potere», www.rivistaaic.it, 4, 2013, p. 29.

82 S. Mangiameli, «Crisi economica e distribuzione territoriale...», 2013, p. 29.

> en parte del Reino Unido), costes vinculados a las infraestructuras y a las peculiaridades geográficas (como en el federalismo originario suizo o norteamericano), costes políticos y sociales (Alemania, Austria). Se diría que en Italia se da el primer experimento de federalización como instrumento para mejorar la eficiencia de la máquina administrativa, política e institucional, y para sanear las cuentas. En todos los otros casos, estas han sido las consecuencias (realizadas o no) del federalismo, no su causa.[83]

De este modo, se constata la diferencia principal con el debate actual español sobre las modalidades de financiación de las comunidades autónomas, el cual incluye la cuestión de la plurinacionalidad tal y como se halla en el artículo 2 de la Constitución española.[84] El federalismo fiscal es solo una de las aristas de un problema más general que implica otras cuestiones, como el reconocimiento de la diversidad lingüística e histórica de los territorios, cuestiones que se traducen en exigencias de mayor autonomía.

En Italia, dada la ausencia de estos presupuestos culturales, no hay tampoco una clara orientación sobre el significado específico del federalismo fiscal, su finalidad, lo cual lo convierte en un instrumento para alcanzar objetivos diversos, como la responsabilidad política, el control democrático y la eficacia de la administración pública. No hay tampoco claridad sobre qué tipo de regionalismo resulta hoy más conveniente. Piénsese en la diferencia entre un regionalismo de ejecución, que requeriría la desaparición de gran parte de las funciones desempeñadas por el Estado, y un sistema que mantiene todavía intacto el aparato administrativo central con sus costes relativos. Las incertidumbres a propósito del modelo de Estado regional preferible para Italia corren en paralelo a las que rodean la discusión sobre el federalismo fiscal.

Bibliografía

Allegretti, U., *Il governo della finanza pubblica*. Padua: Cedam, 1971.

Albertí Rovira, E., «Criterios constitucionales de la intervención pública en la economía», *La Constitución económica*, Asociación de Letrados

83 F. Palermo, «Fiscalità locale: i nodi irrisolti...», 2011, p. 32.

84 A. Mastromarino, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milán, Giuffrè, 2010, p. 207 ss.

del Tribunal Constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

Antonini, L., «La Corte assegna l'Irap alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatico" siciliano». www.forumcostituzionale.it, 2013.

Balaguer Callejón, F., «Autonomia finanziaria e pluralismo territoriale in Spagna nel contesto della crisi economica», F. Gambino (dir.), *Il Federalismo fiscale in Europa*. Milán: Giuffrè, 2014.

Belletti, F., «Art. 119», Bartole, S.; Bin, R. (dir.), *Commentario breve alla Costituzione*. Padua: Cedam, 2008.

Belletti, M., «Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica». www.issirfa.it, 2013.

Brancasi, A., «Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione», www.osservatoriosullefonti.it, 2012.

—, «L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione». www.forumcostituzionale.it, 2012.

—, «L'attuazione del federalismo attraverso i principi contenuti nell'art. 119 Cost», F. Amatucci, G. Clemente di San Luca (dir.), *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*. Torino, 2007.

Bertolissi, M., «Commento all'art. 119», V. Crisafulli, L. Paladin (dir.), *Commentario breve alla Costituzione*. Padua: Cedam, 1990.

Bifulco, R., «Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale». www.astrid.eu, 2009.

Bilancia, F., «Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"», *Rivista AIC*, 2, 2012.

Bin, R., «Che ha di federale il federalismo fiscale?», *Le Istituzioni del Federalismo*, 5. Rimini: Maggioli, 2008.

Buglione, E., «Il finanziamento delle Regioni nella legge delega in materia di federalismo fiscale: alcune prime osservazioni», *Rassegna Parlamentare*, 2, 2009.

Cabras, D., «Su alcuni rilievi critici al c.d. "pareggio di bilancio"», *Rivista AIC*, 2, 2012.

Cerruti, T., «I piani di rientro dai disavanzi sanitari come limite alla competenza legislativa regionale». www.rivistaaic.it, 4, 2013.

Cocozza, V., *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*. Nápoles: Jovene, 1979.
Covino, F., *La perequazione finanziaria nella Costituzione*. Nápoles: Jovene, 2008.
—, «Il riparto finanziario tra "centro e periferia" nell'ordinamento costituzionale spagnolo», S. Gambino (dir.), *Stati nazionali e poteri locali: la distribuzione territoriale delle competenze*. Rimini, Maggioli, 1998.
—, «La "costituzione finanziaria" italiana tra federalismo fiscale e formule cooperative», V. Atripaldi, F. Bifulco (dir.), *Federalismi fiscali e Costituzione*. Torino: Giappichelli, 2001.
D'Aloia, A., *Eguaglianza sostianziale e diritto diseguale: contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva constituzionale*. Padua, CEDAM, 2002.
De Fiores, C., «Note critiche sul federalismo fiscale». www.costituzionalismo.it.
Della Morte, M., *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*. Milán: FrancoAngeli, 2013.
Fichera, F., «Fiscalità ed extrafiscalità nella Costituzione. Una rivisitazione dei lavori preparatori», *Diritto e Cultura*, 1-2. Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1997.
Ferrara, A.; Salerno, G. M. (dir.), *Il «federalismo fiscale», Commento alla legge n. 42 del 2009*. Nápoles: Jovene, 2010.
Fransoni, G.; Della Cannanea, G., «Art. 119», Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (dir.), *Commentario alla Costituzione*. Torino: Utet, 2006, vol. III.
Giarda, P. D., *Regioni e federalismo fiscale*. Bologna: il Mulino, 1995.
Griglio, E., «La legislazione regionale alla prova dei piani di rientro dei disavanzi sanitari: possibile la rettifica non la conversione in legge del piano». www.rivistaaic, 3, 2012.
Jorio, E., «Piani di rientro dei debiti sanitari regionali. Le cause, le proposte, le eccezioni». www.federalismi.it, 2, 2009.
Luciani, M., «Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale». *Rivista AIC*, 2, 2011.
—, «L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità». www.cortecostituzionale.it, 2013.
—, «Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini». www.astrid-online.it, 2013

—, «Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della constituzione repubblicana». www.associazionedicostituzionalisti.it.

Lupo, N., «Il procedimento di attuazione del federalismo fiscale alla luce della legge di delega», Campanelli, G. (dir.), *Quali prospettive per il federalismo fiscale? L'attuazione della legge delega tra analisi del procedimento e valutazione dei contenuti*. Torino: Giappichelli, 2011.

Lombardi, G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*. Milán: Giuffrè, 1967.

Mangiameli, S., «Crisi economica e distribuzione territoriale del potere». www.rivistaaic.it, 4, 2013.

Mastromarino, A., *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*. Milán: Giuffrè, 2010.

Mortati, C., *Istituzioni di diritto pubblico*. Padua: Cedam, II, 1976.

Morrone, A., «Pareggio di bilancio e Stato costituzionale». www.rivistaaic., 1, 2014.

Muttoni, S.; Volpe, D., «Il decreto legislativo c.d. sanzioni e premi. Riflessioni critiche in attesa del verdetto della Corte costituzionale», *Federalismo fiscale*. Nápoles: Jovene, n. 1-2, 2012.

Nicotra, V.; Pizzetti, F.; Scozzese, S. (dir.), *Il federalismo fiscale*. Roma: Donzelli, 2009.

Paladin, L., *La potestà legislativa regionale*. Padua: Cedam, 1958.

Palermo, F., «Fiscalità locale: i nodi irrisolti». www.consumatoridirittimercato.it, 1, 2011.

Petrillo, C., «Aspetti problematici della "nuova" disciplina dello scioglimento sanzionatorio del consiglio regionale». www.giurcost.org, 2013.

Piccirilli, G.; Perniciaro, G., «Il "fallimento politico" del Presidente della Giunta regionale. Note critiche sul decreto legislativo in materia di "premi e sanzioni"», *Rivista AIC*, 4, 2011.

Pitruzzella, G., «Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia», *Le Regioni*, 5. Bologna: 2002.

Pubusa, A., «Commento all'art. 119 Cost.», G. Branca (dir.), *Commentario alla Costituzione*, Vol. XX. Roma: Zanichelli, 1985.

Rivosecchi, G., «Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?». www.issifra.it, 2013.

—, «La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale». www.federalismi.it, 8, 2011.

—, «Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione». www.rivistaaic.it, 3, 2012.

Rodríguez Berejo, Á., «Constitución económica y Constitución fiscal», D. López Garrido, M. Luz Martínez Alarcón (dir.), *Reforma constitucional y estabilidad presupuestaria. El artículo 135 de la Constitución española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.

Scaccia, G., «La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio», *Rivista AIC*, 3, 2012.

—, «L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale». *www.rivistaaic.it,* 1, 2014.

Staiano, S., *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*. Nápoles: Liguori, 1990.

Tubertini, C., «Risorse economiche come elemento di uniformazione», L. Vandelli, F. Bassanini (dir.), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*. Bologna: Il Mulino, 2012.

Vanni, M., «Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato». *Le istituzioni del federalismo*, 5. Rimini: Maggioli, 2008.

EL DERECHO A DECIDIR EN CLAVE ECONÓMICA

Mercè Corretja Torrens

Responsable del Área de Investigación del Institut d'Estudis Autonòmics

SUMARIO: 1. Introducción: el derecho a decidir. 2. Las líneas generales del actual modelo de financiación autonómica. 3. Las propuestas de Cataluña en el s. XXI: de la reforma estatutaria al pacto fiscal basado en el concierto económico. 3.1. La reforma estatutaria y el movimiento a favor del derecho a decidir. 3.2. La propuesta de «pacto fiscal» y la consolidación del derecho a decidir. 4. Derecho a decidir y agravio económico: dos elementos que se suman al discurso a favor de la secesión. Bibliografía.

En el marco de este diálogo italo-catalán sobre el derecho a decidir destacaré, en primer lugar, la singularidad histórica y social del actual movimiento ciudadano que existe en Cataluña a favor del llamado derecho a decidir. Desde mi punto de vista esta singularidad es consecuencia de un conjunto de factores (políticos, económicos, lingüísticos, judiciales, identitarios, sociales) que confluyen y se expresan a través de la locución «derecho a decidir» y que son inseparables. Sin embargo, en mi intervención me centraré en uno de dichos factores, el económico, para tratar de averiguar hasta qué punto los problemas derivados del actual sistema de financiación autonómica y la crisis financiera han contribuido al crecimiento del apoyo social al derecho a decidir y, en último término, a la voluntad de secesión.

Para valorar en concreto la interacción entre la imposibilidad de lograr una mejora en la financiación de Cataluña y el derecho a decidir, y también con el deseo de secesión de una parte de la población, he dividido este trabajo en cuatro partes. Primero, he considerado oportuno realizar una aproximación al concepto del derecho a decidir y a su encaje constitucional, recientemente reconocido por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2014. En segundo lugar, expongo las líneas generales del modelo de financiación autonómica vigente y los problemas que plantea, especialmente para Cataluña. Un tercer apartado analiza las dos últimas

propuestas impulsadas desde Cataluña para mejorar su autogobierno, tanto desde el punto de vista político como económico: la reforma estatutaria de 2006 y la propuesta de pacto fiscal basada en el concierto económico, y el surgimiento del movimiento ciudadano al derecho a decidir. En el último apartado se analiza la relación entre el fracaso de ambas propuestas y su incidencia, junto con otros factores, en el auge del movimiento ciudadano a favor del derecho a decidir y a la independencia de Cataluña.

1 · Introducción: el derecho a decidir

¿Qué significa el derecho a decidir? No es fácil responder a esta pregunta desde una perspectiva jurídica, ya que, en puridad, no se trata de un derecho, sino de un principio que se conecta directamente con el principio democrático y con el derecho de participación. Así, se puede afirmar que el ejercicio del derecho a decidir se entiende como el derecho a realizar una consulta en la que la ciudadanía de Cataluña pueda expresar mediante su voto si quiere convertirse en un nuevo estado. Esta formulación goza actualmente de un amplio consenso social y político, de forma que más de un 70% de la población de Cataluña,[1] una mayoría de 107 diputados del Parlamento de Cataluña sobre un total de 135[2] y más de 800 entidades de la sociedad civil catalana (asociaciones, sindicatos, organizaciones empresariales, partidos políticos, etc.) están a favor del llamado derecho a decidir entendido en dichos términos.[3]

Como veremos más adelante, el derecho a decidir tiene su origen en un importante movimiento ciudadano que nace en paralelo al proceso de refor-

---

1 Según una encuesta del Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalitat (CEO) de octubre de 2013, un 71% de los ciudadanos está a favor de la realización de una consulta en estos términos.

2 En las últimas elecciones autonómicas, celebradas en noviembre de 2012, cinco partidos políticos incluyeron la celebración de una consulta popular en sus respectivos programas electorales: Convergència i Unió, Esquerra Republicana de Catalunya, Candidatures d'Unitat Popular, Iniciativa per Catalunya Verds y Partit Socialista de Catalunya (PSC), que especificaba que tenía que ser un «referéndum o consulta acordada en el marco de la legalidad». Este último partido se ha ido distanciando de la propuesta, que incluyó en su programa electoral.

3 Más de 800 entidades han suscrito el manifiesto del Pacto Nacional por el Derecho a Decidir, promovido por el expresidente del Parlamento de Cataluña, Sr. Joan Rigol, y presentado el 16 de septiembre de 2013, donde se solicita la celebración de una consulta popular.

ma del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 y se consolida después de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, que prácticamente deja sin efectos dicha reforma.

El fundamento constitucional de la consulta para ejercer el derecho a decidir se encuentra en el principio democrático, tal como han defendido varios autores,[4] y dentro del marco constitucional existen varias vías legales para poderla realizar: el referéndum consultivo del artículo 92 de la Constitución, el referéndum previsto por la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010 o incluso una consulta popular no referendaria a regular por el Parlamento catalán de acuerdo con la competencia que le reconoce el artículo 122 de su Estatuto de autonomía.[5] Una vez celebrada la consulta, hay que tener en cuenta que todos estos instrumentos de participación tienen naturaleza consultiva, por lo que sus efectos serían esencialmente políticos, aunque no se puede descartar que puedan tener carácter vinculante en base al principio democrático.[6]

Se ha dicho que el derecho a decidir es en realidad el derecho a la autodeterminación de los pueblos y que por ello es inconstitucional. Ello no es exactamente así si nos referimos al derecho de autodeterminación de los pueblos en sentido estricto, ya que entre ambos se aprecian importantes diferencias. Siguiendo a López,[7] podemos señalar que el derecho a la autodeterminación está reconocido en instrumentos internacionales pero de forma restringida: solo a los pueblos oprimidos o colonizados, mientras que la expresión «derecho a decidir» no figura en ningún instrumento internacional y, en el caso de Cataluña, aparece en el contexto de un estado

---

4 Josep Maria Vilajosana, «Principi democràtic i justificació constitucional del dret a decidir», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 19, 2014.

5 Ver Institut d'Estudis Autonòmics, «Informe sobre els procediments legals a través dels quals els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poden ser consultats sobre llur futur polític col·lectiu», *Tres informes de l'Institut d'Estudis Autonòmics sobre el pacte fiscal, les duplicitats i les consultes populars*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2013; Consell Assessor per a la Transició Nacional, «Informe número 1. La consulta sobre el futur polític de Catalunya».

6 Tal como sostiene el Consell Assessor per a la Transició Nacional en su primer informe: «Informe número 1. La consulta sobre el futur polític de Catalunya», página 126. Ver http://www20.gencat.cat/docs/governacio/IEA/documents/Dret%20a%20decidir/Arxius/1r_Informe_Consell_Assessor.pdf (último acceso: enero 2014).

7 Jaume López, *Del dret d'autodeterminació al dret a decidir. Un possible canvi de paradigma en la reinvidicació dels drets de les nacions sense estat*, Quaderns de Recerca, núm. 4, novembre 2011, Centre Unesco de Catalunya (UNESCOCAT).

de derecho democrático y liberal. En el derecho a la autodeterminación el protagonista es el pueblo, mientras que en el derecho a decidir el protagonista es el ciudadano afectado por una decisión, que reclama poder participar sin límites y que además forma parte de una comunidad política con la que tiene otros vínculos (por ejemplo, en el caso de la ciudadanía de Cataluña, sus miembros ya tienen en común la elección del Parlamento catalán o la aprobación mediante referéndum del Estatuto de autonomía de Cataluña y de sus modificaciones). Así, el núcleo de la petición del derecho a decidir es el derecho de participación en una decisión que afecta directamente al ciudadano, y su fundamento es profundamente democrático. Por último, el derecho a la autodeterminación se plantea desde sus orígenes esencialmente como una vía hacia la independencia; en cambio, el derecho a decidir admite diferentes concreciones ulteriores, tal como lo demuestra la pregunta pactada por los diferentes partidos catalanes en diciembre de 2013: «¿Quiere usted que Cataluña sea un Estado? Y si es así, ¿independiente?»

Ahora bien, en Europa se han dado varios supuestos de secesión de estados en los que no se ha aplicado el derecho de autodeterminación en sentido estricto. Se trata de supuestos de secesión pactados, como en el caso de Chequia y Eslovaquia, o simplemente aceptados por la comunidad internacional, como en el caso de Eslovenia y de las ex repúblicas bálticas (Estonia, Lituania y Letonia). Un rasgo común a todos estos procesos es que no se trata de pueblos oprimidos o colonizados y que los procesos se han llevado a cabo de forma pacífica y democrática, y en algún caso mediante una negociación entre gobiernos.[8] Dichos procesos de secesión encuentran su fundamento en el principio de autodeterminación de los pueblos en sentido amplio, tal como se recoge en los artículos 1 (2), 55 y 76 de la Carta fundacional de las Naciones Unidas.[9]

Pero además, como reconoce el Tribunal Internacional de Justicia en la Opinión consultiva de 28 de junio de 2010 sobre la independencia de Koso-

---

8 Joan Ridao ofrece un completo y detallado análisis de diferentes supuestos de secesión en la obra *Dret a decidir i secessió,* de próxima publicación por el Institut d'Estudis Autonòmics.

9 La distinción entre el principio de autodeterminación y el derecho de autodeterminación puede verse en el «Informe número 4. Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació de Catalunya» del Consell Assessor per a la Transició Nacional, página 11. http://www20.gencat.cat/docs/governacio/IEA/documents/Dret%20a%20decidir/informes%20CATN/InformeCATN_4_internacionalitzacio.pdf [último acceso: enero 2014].

vo, el derecho de autodeterminación puede dar lugar a la secesión unilateral incluso si quien lo ejerce no es un pueblo oprimido o colonizado, ya que no existe ninguna regla en derecho internacional que prohíba el ejercicio del derecho a la autodeterminación.[10]

En consecuencia, pues, si se conecta el derecho a decidir con el principio más general de la autodeterminación de los pueblos, una vez celebrada la consulta para que la ciudadanía de Cataluña pueda decidir si quiere o no constituir un nuevo estado independiente –como núcleo básico del derecho a decidir– se abrirían diferentes escenarios. En el caso de que hubiera una mayoría favorable a la constitución de un nuevo estado y se decidiera dar efectos prácticos a este resultado, cabría la posibilidad de iniciar un proceso de reforma constitucional[11] o bien la de iniciar negociaciones para acordar una secesión bilateral, o incluso cabría la posibilidad de una declaración de secesión unilateral. De esta forma el derecho a decidir es una manifestación del principio general de autodeterminación pero admite diferentes concreciones.

El Parlamento de Cataluña se ha referido en once resoluciones al derecho a la autodeterminación y lo ha conectado con el derecho a decidir. Viver Pi-Sunyer i Grau Creus[12] han analizado dichas resoluciones y entienden que el Parlamento catalán interpreta el derecho de autodeterminación en una doble vertiente: como derecho de los catalanes y catalanas a ser consultados sobre su futuro político colectivo y como derecho a que la voluntad mayoritaria manifestada en la consulta tenga eficacia práctica. Ambos aspectos (derecho a ser consultado y efectos de la consulta) aparecen en las once resoluciones estudiadas.

Ahora bien, mientras que inicialmente el Parlamento catalán no especifica ni los fundamentos jurídicos ni los instrumentos para poder ejercer el derecho a la autodeterminación, a partir de 2010, después de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, se produce una inflexión y el Parlamento catalán pasa a reivindicar

---

10 Iñigo Urrutia Libarona, «Territorial Integrity and Self-Determination», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 16, 2012, pág. 113.

11 Como reconoce la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2014, a la que luego me referiré.

12 Carles Viver Pi-Sunyer y Mireia Grau Creus, «La contribució del Parlament al procés de consolidació i desenvolupament de l'autogovern de Catalunya i a la defensa de la seva identitat nacional», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 18, 2013, página 99. El período analizado va de 1989 a 2013.

los mecanismos prácticos para ejercer tal derecho proclamando la apertura de una nueva etapa basada en el «derecho a decidir». En consecuencia, el «derecho a decidir» sería la concreción práctica del derecho de autodeterminación.[13] En cambio, el derecho a ser consultados y a decidir libremente no implica necesariamente el derecho a la secesión. Este último derecho aparece en dos resoluciones, pero no como la única concreción práctica posible del ejercicio del derecho a decidir.

En la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de marzo de 2014, que resuelve la impugnación de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, el Tribunal distingue claramente entre el derecho a decidir y el derecho de autodeterminación (no reconocido en la Constitución, como indica el Tribunal), señalando que el primero es una «aspiración política a la que solo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional con respeto a los principios de legitimidad democrática, pluralismo y legalidad, expresamente proclamados en la Declaración del Parlamento enjuiciada» (fundamento jurídico 3.*b)* de la Sentencia). Y añade la Sentencia que: «Cabe, pues, una interpretación constitucional de las referencias al derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña y así debe hacerse constar en el fallo». En consecuencia, el Tribunal entiende que el derecho a decidir es un derecho diferente del derecho de autodeterminación y que tiene cabida en el actual marco constitucional.

Con relación a su ejercicio y a sus efectos, en el fundamento jurídico 3 de la Sentencia de 25 de marzo de 2014, párrafo quinto, el Tribunal Constitucional constata que, si bien en el marco de la Constitución una comunidad autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España, «esta conclusión es del mismo tenor que la que formuló el Tribunal Supremo de Canadá en el pronunciamiento de 20 de agosto de 1998, en el que rechazó la adecuación de un proyecto unilateral de secesión por parte de una de sus

13 Las dos últimas resoluciones adoptadas por el Parlamento de Cataluña sobre esta cuestión son las de 23 de enero y de 13 de marzo de 2013, respectivamente. En la primera el Parlamento ratifica la decisión de considerar abierto el proceso para ejercer el derecho a decidir, mientras que en la segunda, aprobada por una mayoría de 104 diputados de los 135 que forman la cámara, se insta al Gobierno catalán a iniciar un diálogo con el Gobierno del Estado para posibilitar la realización de una consulta a los ciudadanos de Cataluña para decidir sobre su futuro. Ver Viver Pi-Sunyer, C., i Grau Creus, M., *ob. cit.* La Resolución 5/X, de 23 de enero, fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, que ha dictado sentencia el 25 de marzo de 2014, estimando parcialmente la impugnación.

provincias tanto a su Constitución como a los postulados del Derecho internacional». Es decir, como señala el informe coordinado por el IEA sobre la Sentencia, el Tribunal Constitucional reconoce la posibilidad de que se pueda celebrar un referéndum, aunque no convocado unilateralmente, con los mismos efectos que en su día admitió la opinión del Tribunal Supremo de Canadá, o sea para abrir la posibilidad de una negociación bilateral que dé lugar a una secesión. Lo que no admite el Tribunal Constitucional en el marco de la Constitución española vigente es que el referéndum o la secesión se puedan producir de forma unilateral.

Por otro lado, en el fundamento cuarto *c)*, párrafo tercero, el Tribunal establece que dentro de la actual Constitución tiene cabida el «planteamiento de concepciones que pretendan modificar el fundamento mismo del orden constitucional […] siempre que no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de mandatos constitucionales, y el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución». Así, pues, el Tribunal Constitucional no solo admite la constitucionalidad del derecho a decidir sino también la posibilidad de realizar acciones preparatorias (como la celebración de una consulta popular), si bien la consecución efectiva del derecho de secesión se tendría que ejercer a través de un procedimiento de reforma constitucional.

2 · Las líneas generales del actual modelo de financiación autonómica

De entrada, hay que señalar que el Estado autonómico en la actualidad es un modelo de estado bastante homogéneo en cuanto a competencias[14] y a instituciones,[15] a pesar de que hace muchos años que existe la idea, muy

14 Con las excepciones de derecho civil, tráfico, policía o sistema penitenciario, materias sobre las que solo algunos estatutos de autonomía han atribuido competencias a las CCAA, por motivos históricos o porque han sido transferidas mediante leyes orgánicas del artículo 150.2 CE.

15 Hay que señalar que esta homogeneidad se está viendo alterada a causa de la crisis, ya que algunas comunidades han empezado a suprimir instituciones propias. Por ejemplo, la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 12/2011, de 3 de noviembre, ha suprimido su Defensor del Pueblo, y la Ley del Principado de Asturias 2/2013 ha suprimido el suyo (llamado Procurador General).

extendida entre la doctrina sobre todo extranjera y comparatista, que este es un modelo de estado asimétrico. Esto ya no es así salvo en dos ámbitos en los que todavía se puede afirmar que existen diferencias importantes entre las comunidades autónomas, que son la financiación autonómica y el régimen jurídico-lingüístico.

Debemos destacar en primer lugar que la Constitución española de 1978 no contiene un modelo concreto de financiación autonómica. Al igual que la Constitución italiana, proclama el principio de autonomía financiera, junto con los principios de coordinación con la Hacienda general y de solidaridad entre todos los españoles en el artículo 156; enuncia los recursos de las comunidades autónomas (CCAA) y prevé la posibilidad de que una ley orgánica regule las competencias financieras autonómicas, la resolución de conflictos y el establecimiento de las formas de colaboración entre las comunidades autónomas (artículo 157) y, finalmente, establece la posibilidad de establecer mecanismos de nivelación para financiar los servicios públicos fundamentales, así como la creación de un fondo de compensación interterritorial para corregir desequilibrios económicos territoriales (artículo 158). En desarrollo de estas disposiciones se aprobó la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), aún vigente con diversas modificaciones. El Tribunal Constitucional en diferentes sentencias[16] ha atribuido a esta Ley un papel preeminente en la definición del modelo de financiación autonómica, incluso por encima de los estatutos de autonomía, que son leyes orgánicas estatales con un procedimiento reforzado de modificación o reforma.

El régimen común se aplica a quince de las diecisiete CCAA, entre ellas Cataluña, y en las dos ciudades con estatuto de autonomía, Ceuta y Melilla, aunque en estas dos últimas y en las Islas Canarias con algunas variantes. Las otras dos comunidades, Navarra y el País Vasco, tienen un régimen totalmente diferente: el régimen de concierto o convenio. El fundamento de este régimen especial son sus respectivos estatutos de autonomía, que se fundamentan en la disposición adicional primera de la Constitución, que reconoce los derechos históricos de estos territorios, aunque no hace ninguna mención concreta al sistema de financiación.

16 Ver SSTC 250/1988, 68/1996, 171/1996 y 13/2007.

En el modelo de régimen común,[17] las haciendas autonómicas se nutren principalmente de ingresos tributarios y de asignaciones presupuestarias con cargo a fondos estatales y pueden realizar también operaciones de crédito. En cuanto a los ingresos tributarios, en primer lugar tenemos los tributos estatales parcialmente cedidos a las comunidades autónomas, como el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), el impuesto sobre el valor añadido (IVA) u otros, que recauda directamente el Estado y de los que transfiere un porcentaje a las CCAA de acuerdo con los porcentajes de cesión fijados para cada tributo. Las CCAA solo tienen potestad normativa sobre el tramo cedido en el caso del IRPF pero no tienen potestad normativa sobre ningún otro tributo. Actualmente, los porcentajes de cesión son bastante elevados: del 50% en el caso de IRPF e IVA y del 58% en el caso de los impuestos especiales, y, por lo tanto, se puede considerar que hay una alta descentralización fiscal. Sin embargo, esto no significa que el Gobierno catalán y los demás gobiernos autonómicos gestionen directamente estos porcentajes; en realidad, las CCAA solo gestionan directamente el 25% de su capacidad fiscal, y el 75% restante se destina al fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales, al que también contribuye el Estado, y que se reparte como indicaré más adelante.

En segundo lugar, las haciendas autonómicas también se nutren de tributos estatales totalmente cedidos (como el impuesto de sucesiones y donaciones, impuestos sobre el juego, el patrimonio o el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados) y de tasas propias (muchas de ellas en materia ambiental, como el canon del agua creado por ley del Parlamento de Cataluña, o en ámbitos de competencia propia como el turismo, por ejemplo, la tasa por pernoctación turística que existe en Cataluña), si bien hay que decir que las CCAA tienen una capacidad muy limitada para crear tributos, ya que, al igual que las regiones italianas, no pueden gravar hechos imponibles ya gravados por el Estado. La condición también opera si con posterioridad el Estado grava el mismo hecho imponible, pero en este caso debe indemnizar a la comunidad autónoma.

En el año 2013 se ha generado una importante polémica sobre esta cuestión. Para cumplir con los objetivos de déficit y los límites a la deuda pública impuestos por el Gobierno estatal, el Gobierno de Cataluña se ha visto en la necesidad de generar nuevos ingresos tributarios y ha creado

17 Que actualmente se rige por la LOFCA en su última modificación (Ley Orgánica 3/2009) y por la Ley 22/2009.

nuevos impuestos, como por ejemplo las tasas judiciales (Ley catalana 5/2012, de 20 de marzo) y el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito (Decreto ley 5/2012, de 18 de diciembre). El Estado ha recurrido ambas leyes ante el Tribunal Constitucional y, posteriormente, también ha creado tasas en materia judicial (Real decreto ley 3/2013, de 22 de febrero) y un impuesto sobre depósitos en entidades de crédito (Ley 16/2012, de 27 de diciembre), este último con un tipo del 0%. La creación de estos impuestos estatales conlleva la inaplicación de los impuestos autonómicos. Además de Cataluña, y antes que ella, tres CCAA –Extremadura, Andalucía y Canarias– ya habían creado y aplicado este segundo impuesto. Cataluña no ha podido llegar a aplicarlo ya que la interposición del recurso estatal ha conllevado la suspensión de la ley catalana. Con relación a las tres CCAA que ya tenían el impuesto en vigor y lo habían aplicado, el Estado se verá obligado a compensarlas. En cambio, con respecto a Cataluña, como el impuesto no se pudo llegar a aplicar, se está negociando si el Estado tiene o no la obligación de compensar económicamente a la Generalitat. Para el año 2014, el Gobierno del Estado está estudiando la posibilidad de establecer un tipo mínimo y ceder la recaudación de este nuevo impuesto a las CCAA. Las tasas judiciales catalanas han sido declaradas constitucionales por STC de 6 de mayo de 2014.

En relación con este segundo grupo de tributos (los estatales cedidos totalmente y los creados por la comunidad autónoma) la recaudación se realiza directamente por la comunidad autónoma, que tiene potestad normativa sobre todos ellos, pero el Estado, con relación a los tributos cedidos totalmente, retiene la potestad, por ejemplo, de establecer bonificaciones y exenciones, y puede llegar a establecer exenciones del 100% (lo que significa la práctica supresión del tributo). En general, se puede afirmar que las CCAA, sobre todo antes de la crisis financiera, han llevado a cabo políticas de reducción y de supresión de los impuestos estatales cedidos totalmente mediante el establecimiento de bonificaciones y exenciones.

En tercer lugar, el Estado también transfiere a las CCAA asignaciones presupuestarias procedentes de cuatro fondos de ámbito estatal que se distribuyen entre las mismas. De acuerdo con la última reforma de 2009, existen cuatro fondos estatales: el fondo de suficiencia global –de cierre del sistema–; el fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales –al que antes ya me he referido y que tiene por función garantizar la igualdad de recursos económicos para la prestación de los servicios básicos si se aportan niveles similares de recursos y que se distribuye en función de los porcentajes de

habitantes y de territorio de cada comunidad autónoma ponderados por unas variables: dispersión, insularidad, población mayor de 65 años, etc.–; el fondo de competitividad –para las CCAA que reciben recursos por debajo de la media en la financiación per cápita–, y el fondo de cooperación, para las que tienen un PIB per cápita por debajo del 90% de la media. Finalmente, existe otro fondo estatal de compensación, previsto en el artículo 158.2 CE, para financiar gastos de inversión en las CCAA con menor renta.

Se puede concluir, pues, que en las comunidades de régimen común la mayor parte de los ingresos proceden de transferencias estatales, ya sean de origen tributario ya sean provenientes de los cuatro fondos de nivelación. Las transferencias se realizan a cuenta, es decir, antes de conocer la recaudación efectivamente obtenida, y luego, anualmente, se efectúa una liquidación de acuerdo con la cantidad efectivamente recaudada.

Con relación al sistema de financiación de régimen común hay que destacar, finalmente, que la competencia para regular el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las CCAA respecto a las propias del Estado corresponde al Estado, según el Tribunal Constitucional (SSTC 72/2003 y 31/2010). Asimismo, aunque no lo prevé la Constitución, el Tribunal Constitucional también ha considerado necesario que las decisiones relativas al régimen común se adopten en el marco de un órgano multilateral como es el Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano deliberativo y consultivo creado por el artículo 3 de la LOFCA (SSTC 13/2007 y 31/2010). Así, en el marco del Consejo se toman los acuerdos correspondientes y, posteriormente, estos acuerdos se incorporan a una ley estatal. Después, se aprueba una ley estatal para cada CCAA en la que se fija el porcentaje de cada tributo que le corresponde.

En cuanto a los mecanismos de redistribución, como han puesto de relieve diversos estudios, resultan muy complejos, poco transparentes y no existen mecanismos de evaluación de resultados para saber cómo gastan sus recursos las CCAA que son receptoras netas de fondos estatales. Desde el punto de vista de Cataluña el principal problema de los mecanismos de redistribución es que producen una sobrenivelación. Esto significa que las CCAA que tienen una capacidad fiscal superior a la media, como Madrid, Islas Baleares o Cataluña, tras la aplicación de los mecanismos de solidaridad quedan por debajo de la media estatal en renta por habitante, mientras que CCAA con una capacidad fiscal menor a la media quedan por encima de esta después de la aplicación de estos fondos (Andalucía, Extremadura o Castilla-La Mancha). Por ejemplo, si

la media es 100, Cataluña aporta por valor de 123 en capacidad fiscal (es la tercera comunidad autónoma) pero, después de aplicar los mecanismos de nivelación, tiene una renta per cápita por valor de 97. En cambio, la comunidad de Extremadura, que aporta por valor de 67 sobre una media de 100, obtiene una renta per cápita de 120.[18]

Esta es una importante deficiencia del sistema que afecta especialmente Cataluña desde hace muchos años y que ha motivado que esta comunidad reclamara una reforma del sistema para reducir (pero sin eliminar) su aportación a la solidaridad de forma que no pierda posiciones en el cómputo final, es decir, que se respete el llamado principio de «ordinalidad», o al menos que quede dentro de la media. Hay que tener en cuenta que, actualmente, Cataluña ocupa el cuarto lugar en cuanto a capacidad fiscal pero, en cambio, desciende hasta el noveno lugar en lo que se refiere a renta por habitante una vez aplicado el sistema de financiación.

A mayor abundamiento, cabe destacar que las disparidades que produce el sistema no son el resultado de la aplicación de criterios objetivos sino más bien consecuencia de la situación de desigualdad en que se encontraban las CCAA antes de producirse las transferencias estatales de servicios y de la desigual capacidad de negociación que tienen las comunidades autónomas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en función de su pertenencia o no a los dos partidos mayoritarios de ámbito estatal.

Un ejemplo más sobre esta desigualdad nos la ofrecen las balanzas fiscales de Cataluña, que miden la aportación que esta hace al PIB estatal y a la Seguridad Social y lo que recibe de la Administración general del Estado y de la Seguridad Social. En varios trabajos promovidos por el Gobierno catalán se pone de relieve que la balanza fiscal de Cataluña presenta un déficit fiscal de un 8% de media anual para el período 1986 a 2009 según el cálculo del flujo monetario, un caso único en el mundo si tenemos en cuenta el derecho comparado.[19] A instancias de la Generalitat, el Gobierno

---

18 Ona Vilanou Figueras, *Anàlisi de les subvencions d'anivellament de les CCAA: descripció, deficiències i lliçons que ens ofereix l'experiència comparada*, Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya, Sèrie Sector Públic, Papers de Treball, 9/2007. Cuadro número 5 de la página 24 en Montserrat Bassols *et al*., *El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración,* Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya, Monografies, 13, 2010.

19 Balanza fiscal neutralizada calculada según el método del flujo monetario. Grupo de trabajo para la actualización de la balanza fiscal de Cataluña, «Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració de l'Estat 2006-2009», marzo 2012

del Estado publicó un año las balanzas fiscales de todas las comunidades autónomas (en 2008 publicó las balanzas de 2005), pero lo hizo empleando otro método de cálculo (el flujo-beneficio), según el cual en el año 2005 el déficit fiscal de Cataluña se situó en el -6,6% (según el sistema de cálculo de la Generalitat fue del -7,4%).[20] Para los años 2010 y 2011 el Departamento de Economía y Conocimiento de la Generalitat sitúa el déficit fiscal de nuevo en torno al 8%. Una de las causas de este déficit fiscal es la escasa inversión estatal en Cataluña si se compara con el volumen de población y con su contribución al PIB estatal. Este déficit fiscal continuado y la falta de respuesta por parte del Estado, que hasta ahora no ha introducido ningún mecanismo corrector ni ha compensado en modo alguno a Cataluña por su pérdida económica, es lo que se conoce en términos políticos como el «agravio fiscal de Cataluña», al que más adelante me referiré.

Con relación a las balanzas fiscales, debemos señalar que la Generalitat de Cataluña está obligada a calcularlas anualmente de acuerdo con la Ley catalana 10/2012, de 25 de julio de 2012.

Lógicamente, las CCAA receptoras de fondos y beneficiadas por la sobrenivelación se oponen a cualquier modificación del sistema, y esto produce importantes tensiones territoriales.

El sistema de financiación de régimen común se modifica periódicamente, siendo la última reforma de 2009.[21]

(http://www20.gencat.cat/portal/site/economia/menuitem.6135b456613b7f9af813ae92b0c0e1a0/?vgnextoid=71876e6b77649210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD. [Último acceso: octubre 2013].

20 *Informe sobre el finançament autonòmic de Catalunya*, Barcelona, Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, CTES, núm. 29, 2012, p. 30.

21 En el sistema de régimen común se pueden distinguir cuatro grandes etapas. En una primera etapa, entre 1978 y 1986, los servicios se cubren con transferencias financieras del Gobierno central. En dicha etapa es donde se produce el mayor volumen de transferencias de servicios y competencias del Gobierno central a las CCAA, de forma que estas pasan a gestionar un volumen de gasto cercano al 25%. Aunque no todas las CCAA asumen las mismas competencias; estas se van transfiriendo de forma bilateral y con distintos ritmos. La segunda etapa comprende de 1986 a 1996 y se caracteriza por un cambio en el modelo de cálculo de las transferencias estatales. La tercera se inicia en 1996 y representa un cambio de modelo. Por primera vez, se introducen mecanismos de corresponsabilidad fiscal y se incrementa el porcentaje de tributos cedidos por el Estado a las CCAA. Por primera vez también se cede un porcentaje del IRPF y se reconoce a las CCAA capacidad normativa sobre el tramo cedido. Dicha potestad se ha ampliado en dos ocasiones más: en 2001 y en 2009. La cuarta etapa se inicia en 2002, una vez

Dicha reforma, cuyo período de aplicación concluye en 2013, se proponía dos grandes objetivos: uno era ampliar el porcentaje de cesión de tributos del Estado central a las CCAA para que estas pudieran disponer de un mayor volumen de ingresos tributarios, y otro era limitar el principio de solidaridad, creando un nuevo fondo de competitividad para evitar que las CCAA que más recursos aportan al sistema queden por debajo de la media en renta por habitante una vez aplicados los mecanismos de nivelación y solidaridad. Además, la reforma tenía dos objetivos más: por un lado, reforzar el estado del bienestar, a través de la aportación de recursos adicionales del Gobierno central a las CCAA, de forma gradual y siempre que ello no perjudicara el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, recursos que las CCAA se comprometían a destinar a sanidad y educación, competencias totalmente transferidas y gestionadas por las CCAA y que representan un 60% de sus gastos. Cabe señalar que la previsión de estos recursos adicionales conlleva implícitamente un reconocimiento de que la prestación de los servicios de sanidad y educación transferidos tenía un coste superior al previsto en las transferencias, de forma que el Estado se compromete a compensar este déficit, y en segundo lugar, en la medida que se incrementaban los porcentajes de tributos cedidos por el Estado a las CCAA en cuanto a IRPF, IVA y otros, y se incrementaba la capacidad normativa de las CCAA sobre el IRPF, las CCAA se comprometían a reducir su déficit fiscal y a cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria.

La reforma de 2009, en definitiva, se puede considerar una consecuencia del periodo de reformas estatutarias y de debate sobre el modelo de organización territorial que se inició con la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña,[22] y por tanto, en coherencia con estas propuestas, su objetivo es profundizar en la descentralización fiscal y corregir las deficiencias del modelo anterior, incrementando la corresponsabilización fiscal de las CCAA.

El problema, sin embargo, es que esta reforma ha coincidido en el tiempo con la crisis financiera que se desencadena el año 2009 y con la crisis posterior de la deuda soberana y, evidentemente, esto ha tenido consecuencias, la más importante de las cuales ha sido una caída importante de los ingresos

transferidos a todas las CCAA los servicios públicos de la sanidad y la educación, y se caracteriza por un progresivo incremento de la descentralización fiscal.

22 Me refiero al período 2006-2010, durante el que se han reformado ocho estatutos de autonomía y se han intentado reformar tres más, de un total de diecisiete.

tributarios recaudados.[23] Además, en España las crisis han coincidido con una burbuja inmobiliaria que ha afectado uno de los tributos más importantes cedidos totalmente por el Estado a las CCAA: el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. Como consecuencia, se puede afirmar que no se han cumplido los dos objetivos perseguidos con la reforma, ya que ni se han obtenido más recursos tributarios (a pesar de haberse incrementado el porcentaje de cesión de tributos estatales a las CCAA) ni se ha reducido el déficit fiscal de Cataluña, que se mantiene, ni esta comunidad ha conseguido mantener su posición en la lista de comunidades ordenadas según su capacidad fiscal ni ha logrado reducir su aportación a la solidaridad. Según datos del año 2009, Cataluña queda situada justo en la media pero sigue perdiendo posiciones, aunque el nuevo sistema ha producido, en general, un acercamiento de todas las comunidades a la media.[24] En los años 2010 y 2011, sin embargo, Cataluña ha vuelto a quedar por debajo de la media, ya que, como consecuencia de la crisis, los mecanismos de nivelación han vuelto a favorecer a las CCAA con menos capacidad fiscal.

3 · Las propuestas de Cataluña en el s. XXI: de la reforma estatutaria al pacto fiscal basado en el concierto económico

3.1 · La reforma estatutaria y el movimiento a favor del derecho a decidir

Al principio de este trabajo me he referido al amplio apoyo que tiene actualmente el movimiento ciudadano a favor del derecho a decidir, pero, ¿cómo surge y qué relación tiene con la financiación autonómica y con el llamado «agravio fiscal» de Cataluña?

---

23 Por ejemplo, en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados la caída en 2008 fue del 50%. En otros impuestos, como el IVA o el IRPF, ha sido de un 30%. Jesús Ruiz-Huerta Carbonell *et al.*, «Las Comunidades Autónomas ante la crisis económica: impacto territorial de la recesión, políticas autonómicas de reactivación y tensiones en las cuentas públicas», *Informe Comunidades Autónomas 2009,* Barcelona, Instituto de Derecho Público de la Universidad de Barcelona, 2010, 89-112.

24 Núria Bosch, «Equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica de 2009». En *III Informe sobre Federalismo Fiscal 2011*, Barcelona, Instituto de Economía de Barcelona, 2012.

Cataluña, a lo largo de su historia, ha intentado sin éxito en muchas ocasiones articular una relación política con el Estado español de acuerdo con sus aspiraciones de autogobierno. Para no ir muy atrás en el tiempo me referiré a las dos últimas propuestas, que se han realizado ya en este siglo XXI: la reforma del Estatuto de autonomía aprobada en el 2006 y la propuesta de pacto fiscal de 2012.

La reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña fue impulsada por el Parlamento después de años de propuestas y de informes jurídicos[25] que ponían de relieve la situación de insatisfacción de los ciudadanos y del Gobierno de Cataluña en relación con el Estatuto aprobado en 1979, y los intentos fracasados de llevar a cabo una «relectura» constitucional.[26] Finalmente, el Parlamento de Cataluña acordó iniciar un procedimiento de reforma estatutaria en 2004. Después de un período de trabajos previos en los que se contó con numerosos expertos, con una amplia participación ciudadana y con trabajos de varios profesores universitarios que se coordinaron a través del Institut d'Estudis Autonòmics, se aprobó una propuesta el 30 de septiembre de 2005, que se remitió a las Cortes Generales para que fuera tramitada y aprobada de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 151 de la Constitución española. La propuesta contaba además con un dictamen favorable del Consell Consultiu de la Generalitat de Cataluña.

El artículo 1 de la propuesta remitida por el Parlamento de Cataluña definía Cataluña como nación. Tal afirmación generó de inmediato la reacción en contra de algunos diputados de los dos partidos mayoritarios en España (Partido Socialista Obrero Español y Partido Popular). En paralelo, a finales de 2005, en Cataluña se va gestando por diferentes entidades y asociaciones vinculadas a organizaciones independentistas catalanas un movimiento cívico que culmina con la creación de la Plataforma pel Dret a Decidir (Plataforma por el Derecho a Decidir), cuyo objetivo es defender la integridad del texto aprobado por el Parlamento de Cataluña y el derecho

25 Ver *Informe sobre la reforma del Estatuto*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2003. El informe fue coordinado por el entonces director del Institut, el doctor Antoni Bayona Rocamora, y contó con la colaboración de una comisión académica integrada por los catedráticos Enoch Albertí, Enric Argullol, Joaquim Ferret y Carles Viver Pi-Sunyer.

26 Enric Argullol i Murgadas, *Desarrollar el autogobierno*, Barcelona, Ediciones Península, 2002.

de Cataluña como nación a decidir libremente su futuro.[27] No se logró el objetivo de mantener la integridad del texto remitido, ya que la propuesta fue negociada y modificada por las Cortes Generales. A pesar de tales modificaciones, el Estatuto de autonomía fue sometido a referéndum de la población de Cataluña y fue ratificado de forma mayoritaria con un 73,9% de votos favorables, con una participación del 49% de la población. Finalmente, se aprobó como Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

La reforma estatutaria tenía básicamente dos grandes objetivos: mejorar la capacidad política de la Generalitat (las competencias) y mejorar su financiación. Además, el texto aprobado también reforzaba los aspectos identitarios (referencias a Cataluña como nación en el preámbulo, a los derechos históricos de Cataluña y a los símbolos nacionales) y recogía algunas novedades y prácticas ya consolidadas en materia institucional (relaciones intergubernamentales, relaciones con otras CCAA y participación europea y ejecución del derecho europeo), en el ámbito de los derechos y deberes de la ciudadanía, los gobiernos locales y el poder judicial.

Con relación a la financiación autonómica, el Estatuto contenía varios principios con el fin de conseguir que fuera el Gobierno catalán (la Generalitat de Cataluña) quien recaudara y gestionara todos los tributos generados en su territorio y para modificar los mecanismos de nivelación y solidaridad con el fin de garantizar a todas las CCAA un nivel similar de recursos para educación, sanidad y otros servicios sociales, siempre que lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. También preveía la aplicación del principio de transparencia y evaluación a dichos mecanismos de nivelación y la garantía del principio de ordinalidad al que antes me he referido (es decir, que se garantice que la posición de Cataluña en la ordenación de rentas por cápita entre CCAA antes de la nivelación no resulta alterada). Otro aspecto económico importante que figuraba en el Estatuto era la previsión del traspaso de los puertos y aeropuertos de titularidad estatal situados en Cataluña para que fueran gestionados por la Generalitat.

La voluntad de conseguir los objetivos económicos del Estatuto de autonomía y la negativa del Gobierno estatal a traspasar las infraestructuras

---

27 La primera manifestación organizada por la Plataforma pel Dret a Decidir tuvo lugar el 18 de febrero de 2006, con el lema «Som una nació i tenim dret a decidir» («Somos una nación y tenemos derecho a decidir»). La plataforma estaba integrada por 700 entidades, 58 ayuntamientos y miles de personas a título individual.

de su titularidad situadas en Cataluña o a buscar fórmulas de participación reactivaron a la Plataforma pel Dret a Decidir, que convocó una segunda manifestación.[28] Tampoco en este caso se alcanzaron los objetivos propuestos.

El Estatuto de autonomía, a pesar de haber sido pactado entre una comisión de diputados del Parlamento de Cataluña y una comisión de diputados de las Cortes Generales, y entre el jefe de la oposición parlamentaria en Cataluña y el presidente del Gobierno español (formado por el Partido Socialista Obrero Español), y a pesar de haber sido ratificado en referéndum por los ciudadanos de Cataluña, fue impugnado ante el Tribunal Constitucional por 99 diputados del Partido Popular. Después de cuatro años de deliberaciones, el Tribunal Constitucional, con una composición fuertemente criticada ya que tenía vacantes y algunos de sus miembros tenían el mandato caducado, y gracias al voto de calidad de la presidenta,[29] dictó la Sentencia 31/2010, que aunque solo declaró inconstitucionales pocos artículos, en realidad llevó a cabo una interpretación del texto del Estatuto que alteró profundamente su significado anulando prácticamente todas las novedades introducidas.[30] Para resumir en una frase la posición del Tribu-

---

28 La Plataforma organizó una segunda gran manifestación, que tuvo lugar el 1 de diciembre de 2007 con el lema: «Som una nació i diem prou! Tenim dret a decidir sobre les infraestructures» («Somos una nación y decimos ¡basta! Tenemos derecho a decidir sobre las infraestructuras»).

29 De acuerdo con el artículo 159 de la Constitución española, el Tribunal Constitucional se compone de doce miembros que tienen un mandato de nueve años y se renueva por tercios cada tres años. En el Tribunal que pronunció la STC 31/2010, un magistrado había sido recusado por haber realizado informes para el Gobierno de Cataluña con anterioridad a su pertenencia al Tribunal; la presidenta y tres magistrados tenían el mandato caducado desde 2007 por haber superado los nueve años previstos en la Constitución, y había una vacante por el fallecimiento de un magistrado. Es decir, la sentencia se adoptó por solo diez magistrados en vez de los doce previstos, cuatro de los cuales tenían el mandato caducado, y se aprobó por seis votos frente a cinco, por el voto de calidad de la presidenta del Tribunal.

30 Carles Viver i Pi-Sunyer, «El Tribunal Constitucional, ¿"sempre, només... i indiscutible"? La funció constitucional dels estatuts en l'àmbit de la distribució de competències segons la STC 31/2010», Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, *Especial sobre la Sentència de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, 2011. Ver también otros comentarios en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* núm. 12, *Especial sobre la Sentència de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya,* Institut d'Estudis Autonómics, 2011; *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006*, versión en castellano, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2011.

nal, se puede afirmar que niega la eficacia jurídica del Estatuto y declara que su texto, aunque se trata de una ley orgánica estatal, no es vinculante para el Estado, que sus disposiciones no le obligan, de forma que el Estado puede aprobar leyes en ámbitos de competencia exclusiva de la Generalitat y que puede ignorar y no aplicar los principios del Estatuto en materia de financiación. Esta sentencia originó una de las manifestaciones de rechazo más importantes que ha habido en Cataluña en los últimos años, con más de un millón y medio de personas en la calle.[31]

En 2008 se puede considerar que la Plataforma pel Dret a Decidir ya había decaído. Sin embargo, el concepto del derecho a decidir fue adoptado por nuevos actores y con un nuevo contenido. Así, se empezaron a organizar las llamadas «consultas por la independencia», una serie de consultas populares de ámbito municipal y no vinculantes, organizadas por entidades y asociaciones no gubernamentales, que tuvieron lugar en diferentes municipios de Cataluña durante los años 2009-2011. Estas consultas se realizaron al margen de cualquier regulación legal, en el ámbito de la esfera «privada» y de la autonomía interna de las asociaciones y entidades convocantes.[32]

3.2 · La propuesta de «pacto fiscal» y la consolidación del derecho a decidir

En las elecciones autonómicas del año 2010, CiU concurrió y ganó con una propuesta de «pacto fiscal» para Cataluña basada en el modelo bilateral de concierto que se aplica en el País Vasco y Navarra, y la posibilidad de someter esta propuesta a referéndum de acuerdo con el llamado «derecho a decidir».

Las líneas generales de esta propuesta de pacto fiscal se definieron en la Comisión para el Estudio de un Nuevo Modelo de Financiación basado en el Concierto Económico. Básicamente, el modelo consiste en la creación de una Agencia Tributaria Catalana con potestad para recaudar todos los

31 Ver http://www.lavanguardia.com/politica/20120911/54349943522/diada-manifestacion-independencia-catalunya.html [último acceso: enero 2014].

32 La primera consulta fue organizada por entidades privadas de Arenys de Munt, localidad cercana a Barcelona, en 2009. Posteriormente, se organizaron por varios pueblos y ciudades de Cataluña (incluidas las ciudades de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona). En conjunto, en dichas consultas votaron más de 800.000 personas de toda Cataluña y el «sí» obtuvo una mayoría considerable.

tributos generados en el territorio de Cataluña. Posteriormente, mediante un acuerdo con el Estado, Cataluña pagaría una cuota en concepto de los servicios estatales prestados en su territorio y como aportación a la solidaridad con las otras CCAA. Los elementos esenciales de este modelo son la bilateralidad (el pacto con el Estado), el carácter propio o concertado de los tributos, la capacidad normativa autonómica sobre los elementos básicos de los tributos y la capacidad de recaudación y de gestión de la Agencia sobre casi todos los tributos. A diferencia, pues, del modelo vasco, en el que se inspira, el pacto fiscal propuesto por Cataluña sí que incluye un mecanismo de solidaridad.

Con anterioridad al informe de la Comisión del Parlamento de Cataluña, el Institut d'Estudis Autonòmics tuvo ocasión de emitir un informe sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 de este nuevo modelo.[33] En el informe se destaca el hecho de que la Constitución no contiene un modelo de financiación autonómica sino solo algunos principios y que se podría acordar un modelo similar al del concierto para Cataluña sin necesidad de reforma constitucional ni estatutaria alguna, con una simple modificación de la LOFCA. Asimismo, como pone de relieve el informe, la menor aportación de Cataluña al sistema de solidaridad no implicaría necesariamente una reducción de los recursos a disposición de las demás CCAA, ya que la reducción se podría aplicar solo a la aportación de Cataluña al Estado y no a la aportación en concepto de solidaridad con las demás CCAA, o bien porque el Estado podría incrementar su aportación a los fondos comunes para compensar la menor aportación de la Generalitat catalana.

Con relación al ejercicio del «derecho a decidir» aplicado a la propuesta de pacto fiscal se barajaban dos vías: o bien el referéndum autonómico, regulado por la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2010, en desarrollo del artículo 122 del Estatuto de autonomía de 2006 (ley recurrida ante el Tribunal Constitucional pero no suspendida y, por lo tanto, vigente), o bien la realización de una consulta popular *ad hoc*, diferenciada del referéndum, regulada mediante ley catalana (también en desarrollo del artículo 122 del

33 Carles Viver Pi-Sunyer i Gerard Martín, «Informe sobre l'aplicació a Catalunya d'un nou model de finançament basat en el concert econòmic». *Tres informes de l'Institut d'Estudis Autonòmics sobre el pacte fiscal, les duplicitats i les consultes populars*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2013.

Estatuto de autonomía de 2006 y de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional en las SSTC 103/2008 y 31/2010).

Sin embargo, la propuesta de pacto fiscal, formulada a través de un conjunto de principios que todavía no se habían articulado como un texto normativo, y que contaba con los informes favorables del Instituto y del Parlamento de Cataluña, fue rechazada en una entrevista que mantuvieron el presidente de la Generalitat de Cataluña y el presidente del Gobierno del Estado a finales de septiembre de 2012. La reunión se celebró tras una manifestación multitudinaria (con más de un millón de personas en la calle) que tuvo lugar en Barcelona el 11 de septiembre de 2012 a favor de la independencia, convocada por la Assemblea Nacional Catalana y por la asociación cultural privada Òmnium Cultural, a la que posteriormente se adhirieron algunos partidos políticos.

Rechazada la propuesta de pacto fiscal por el presidente del Gobierno español, el presidente de la Generalitat de Cataluña convocó nuevamente elecciones autonómicas en noviembre de 2012, a las que, como he dicho, cinco de los siete partidos políticos que actualmente tienen representación parlamentaria concurrieron incluyendo en sus programas electorales una propuesta de consulta popular o de referéndum para ejercer el derecho a decidir (con distintos matices). Estos partidos obtuvieron 107 diputados de los 135 que conforman el Parlamento catalán.

¿Por qué cristaliza y obtiene un amplio apoyo el derecho a decidir al margen de sus promotores? Como señala un trabajo del profesor Vilaregut,[34] ello se debe a tres factores: a la «consistencia del derecho a decidir» (es decir, según dicho autor, al hecho de situar en un mismo eje la reivindicación nacional y la profundización democrática, de forma que el derecho ocupa la «centralidad democrática»), a su adaptabilidad (se adapta a la multiplicidad de identidades que componen la sociedad global-local actual, al proyectarse al futuro y situar la reivindicación en una adscripción estrictamente vinculada al *demos* y en clave liberal, superando cualquier otra adscripción de base étnica o cultural) y a su ambigüedad intrínseca, ya que todavía no se sabe cómo se concretará.

---

34 Ricard Vilaregut, «El dret a decidir com a estratègia de moviment», en *Àmbits de Política i Societat, Revista del Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya*, Barcelona, 2013.

4 · Derecho a decidir y agravio económico: dos elementos que se suman al discurso a favor de la secesión

Como hemos visto, el movimiento ciudadano a favor del derecho a decidir surge y evoluciona a partir de los dos últimos intentos frustrados de reformar el Estado autonómico para encontrar un mejor «encaje» de Cataluña en dicho Estado. Sin embargo, la motivación económica, sin ser el eje central, ha estado siempre presente desde los inicios en la configuración del derecho a decidir: tanto en la reivindicación de un nuevo modelo de financiación autonómica y la cesión de la gestión de las grandes infraestructuras al Gobierno de Cataluña como en relación a la propuesta de pacto fiscal basada en el concierto económico, que preveía también la posibilidad de celebrar una consulta. Por lo tanto, ¿qué relación concreta existe entre el derecho a decidir y la motivación económica?

Para responder esta pregunta, algunos autores consideran que el derecho a decidir es una estrategia del movimiento independentista catalán que tiene por finalidad aglutinar y ampliar los límites históricos de tal movimiento, al igual que el argumento del agravio fiscal, que constituye otro eje discursivo de este movimiento.[35] Por otro lado, si bien se puede considerar que como movimiento político la Plataforma pel Dret a Decidir no logró ninguno de sus objetivos políticos iniciales (mantener la integridad de la propuesta de Estatuto de autonomía de Cataluña aprobada por el Parlamento de Cataluña, conseguir el traspaso de las infraestructuras de transporte estatales al Gobierno catalán, un nuevo sistema de financiación para Cataluña), sí que logró, en cambio, sus objetivos sociales, al ampliar y consolidar el apoyo social a la independencia, y ello a pesar de su desaparición del mapa político.

En este sentido, y según datos del Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), organismo dependiente del Estado español, en Cataluña el apoyo a la independencia ha crecido de forma notable en diez años, pasando del 17% del año 2002 al 37,4% en el año 2012, o incluso al 55% según una encuesta del Centro de Estudios de Opinión de la Generalitat de Cataluña de junio de 2013. Y junto al derecho a decidir, el movimiento independentista utiliza un segundo argumento –el agravio fiscal– que

35 Ricard Vilaregut, «El dret a decidir...», *ob. cit.*

conecta con la crisis económica[36] y que, tras los rechazos de las últimas propuestas realizadas desde Cataluña, mantiene toda su vigencia. Ambos elementos discursivos han contribuido a ampliar la base social y el apoyo al movimiento independentista, aunque no de modo aislado.

Ahondando en la perspectiva económica, en los últimos años, coincidiendo con el estallido de la crisis económica y el reforzamiento de los poderes económicos del Gobierno central por vía constitucional y legislativa para la fijación de los objetivos de déficit y de deuda pública, y en la medida en que se han impuesto políticas de austeridad con un gran impacto en el ámbito de las políticas sociales y del estado del bienestar de competencia autonómica, varios estudios demuestran que si Cataluña pudiera reducir su déficit fiscal a la mitad (por ejemplo, del actual 8% a un 4%) no se hubieran tenido que adoptar algunos de los ajustes presupuestarios que se han tenido que aplicar en materia de educación o de sanidad. Asimismo, se han llevado a cabo estudios, como el de las profesoras Bosch y Espasa, que avalan la viabilidad económica de una Cataluña independiente.[37]

Por lo tanto, ¿qué incidencia puede haber tenido la mala financiación o la motivación económica en el crecimiento del apoyo a la independencia? La respuesta nos la dan los profesores Muñoz y Tormos,[38] que han analizado esta cuestión y llegan a la conclusión de que actualmente hay dos grupos de ciudadanos que apoyan la independencia: lo que ellos llaman un grupo de preferencia fuerte y un grupo de preferencia débil. En el primero, la principal motivación es de signo identitario, pero en el segundo la principal motivación es económica. Igualmente, una encuesta del Institut de Ciències Polítiques i Socials de octubre de 2013 pone de relieve que los motivos económicos son la segunda justificación invocada por quienes votarían sí en un referéndum o consulta sobre la independencia (un 49% de la población),

---

36 Ricard Vilaregut, «El dret a decidir...», *ob. cit*. Dicho autor considera que tanto el derecho a decidir como el agravio fiscal son dos estrategias usadas por el movimiento independentista para avanzar social y políticamente.

37 Núria Bosch y Marta Espasa, *Els reptes econòmics de la Unió Europea. Com afectarà la nova integració fiscal les Comunitats Autònomes? Viabilitat de Catalunya com a Estat. Anàlisi de la Hisenda pública*, Barcelona, Fundació CatDem. Documento electrónico: http://www.catdem.org/cat/downloads2/informe_bosch_ca.pdf [último acceso: octubre 2013].

38 Jordi Muñoz i Raül Tormos, *Identitat o càlculs instrumentals? Anàlisi dels factors explicatius del suport a la independència*, Barcelona, Papers de Treball, CEO, abril 2012.

por detrás de los motivos políticos.[39] Todo ello, evidentemente, teniendo en cuenta que, en general, la motivación es acumulativa y que los ciudadanos no votan solo por un motivo u otro sino por varios motivos a la vez.

Teniendo en cuenta esto, la propuesta de pacto fiscal o una mejora en el modelo de financiación, ¿podrían reducir el apoyo a la independencia? Esta pregunta se ha formulado en dos encuestas durante octubre de 2013. En la publicada por *La Vanguardia* el día 6 de octubre, se observa que, mientras que un 49% de los encuestados responden que votarían sí en un referéndum sobre la independencia de Cataluña, (dato que coincide con la encuesta del ICPS), este apoyo se reduciría algo más de nueve puntos (del 49% al 39,9%) en el caso que hubiera la alternativa del pacto fiscal. En cambio, en la encuesta de la Cadena Ser, la reducción es solo de cinco puntos (del 52% al 46,8%) en el caso de que la alternativa sea una mejora del sistema de financiación. Por lo tanto, se puede considerar que, ciertamente, una mejora en la financiación podría ser un elemento determinante para lograr o no una mayoría del 50% o más de apoyo a la independencia, pero no es tan importante como para hacer retroceder este apoyo a valores del año 2002.

Desde mi punto de vista, como ya he apuntado al principio, ello se debe a que existen otros factores, además del económico, que han contribuido al auge del derecho a decidir y del apoyo a la secesión. Por ejemplo, el cuestionamiento por vía judicial y legislativa del modelo lingüístico escolar que se aplica desde hace treinta años en Cataluña a través de varias sentencias y autos del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (que reinterpretan la STC 31/2010) y, sobre todo, a través de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de mejora de la calidad educativa; la falta de reconocimiento de la identidad y de la nación catalana que se deriva de la STC 31/2010; la paralización de los traspasos de servicios previstos en el Estatuto de 2006; la inaplicación de varias disposiciones estatutarias, como la disposición adicional tercera del Estatuto (que tenía un período de vigencia de siete años y que finalizaba, por lo tanto, en 2013), y, en general, la falta de propuestas del Gobierno del Estado para encontrar soluciones políticas a los problemas que tiene planteados Cataluña.

---

39 Entre los encuestados que votarían sí a la independencia en una consulta popular o referéndum, el 33% lo harían por motivos económicos y un 45% por motivos políticos. Ver la página web del Instituto de Ciencias Políticas y Sociales (www.icps.cat), sondeo de opinión de Cataluña, octubre 2013.

En esta línea, una encuesta de 6 de febrero de 2014 del Centro de Estudios de Opinión de la Generalitat de Cataluña sobre la independencia plantea diferentes escenarios a los votantes para analizar la incidencia que tienen distintos factores en el apoyo a la independencia.[40] Así, se observa que mientras que el apoyo a la independencia alcanza su máximo valor (60,7%) ante una negativa del Gobierno español a negociar un nuevo estatus político para Cataluña, apenas desciende cinco puntos (hasta un 55,6%) en el caso de que la alternativa a la independencia sea un acuerdo económico. En cambio, sí que hay otros escenarios que reducen de forma notable el apoyo a la independencia. En concreto, la salida automática de la Unión Europea (el apoyo se reduce hasta un 45,4%) o bien que el Estado español garantice un futuro «brillante» a la lengua catalana (un 47,1%). El factor económico, por lo tanto, no es el más relevante.

En consecuencia, y como conclusión, se puede afirmar que el concepto del derecho a decidir, que aparece en varias resoluciones del Parlamento de Cataluña y que ha centrado las reivindicaciones ciudadanas en los últimos tiempos, se ha ido consolidando y ha ido evolucionando en su definición y en sus contenidos en paralelo a los fracasos de las propuestas para mejorar el autogobierno de Cataluña, hasta confluir actualmente en el amplio consenso social y político de que goza la voluntad de celebrar una consulta popular para que los ciudadanos de Cataluña puedan expresar libremente si quieren o no constituir un estado independiente. El factor económico ha sido uno más entre los muchos que han influido en ese proceso de consolidación del derecho a decidir. Por ello, y a pesar de las dificultades jurídicas y políticas que la celebración de la consulta entraña, es responsabilidad de los políticos (estatales y autonómicos) encontrar una fórmula jurídica que permita compatibilizar el principio democrático con el principio de legalidad para que los ciudadanos de Cataluña puedan expresar libremente su voluntad. La capacidad de diálogo y de respuesta puede condicionar en gran manera los resultados de la consulta y sus consecuencias prácticas.

---

40 Se trata de una encuesta experimental realizada por internet que se puede consultar en: http://www.ceo.gencat.cat/ceop/AppJava/pages/home/fitxaEstudi.html?colId=4768&lastTitle=Mesura+de+les+identitats.+An%E0lisi+d%27escales+de+mesura+mitjan%E7ant+una+enquesta+experimental+no+representativa.+2013 [último acceso: enero 2014].

Bibliografía

Argullol i Murgadas, E., *Desarrollar el autogobierno*, Barcelona: Ediciones Península, 2002.

Bassols, M. (*et al.*), *El modelo de financiación autonómica de 2009: descripción y valoración*, Barcelona: Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya, Monografies, 13, 2010.

Bosch, N., «Equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica de 2009», en *III Informe sobre Federalismo Fiscal 2011*, Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona, 2012.

Bosch, N., y Espasa, M., *Els reptes econòmics de la Unió Europea. Com afectarà la nova integració fiscal les Comunitats Autònomes? Viabilitat de Catalunya com a Estat. Anàlisi de la Hisenda pública*, Fundació CatDem, http://www.catdem.org/cat/downloads2/informe_bosch_ca.pdf (último acceso: octubre 2013).

Consell Assessor per a la Transició Nacional, «Informe número 1. La consulta sobre el futur polític de Catalunya». http://www20.gencat.cat/docs/governacio/IEA/documents/Dret%20a%20decidir/Arxius/1r_Informe_Consell_Assessor.pdf [último acceso: enero 2014].

—, «Informe número 4. Internacionalització de la consulta i del procés d'autodeterminació de Catalunya». http://www20.gencat.cat/docs/governacio/IEA/documents/Dret%20a%20decidir/informes%20CATN/InformeCATN_4_internacionalitzacio.pdf [último acceso: enero 2014].

Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, *Informe sobre el finançament autonòmic de Catalunya*, CTES, núm. 29, 2012.

Grupo de Trabajo para la Actualización de la Balanza Fiscal de Cataluña, «Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració de l'Estat 2006-2009», marzo 2012, http://www20.gencat.cat/portal/site/economia/menuitem.6135b456613b7f9af813ae92b0c0e1a0/?vgnextoid=71876e6b77649210VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD [último acceso: octubre 2013].

Institut d'Estudis Autonòmics, *Tres informes de l'Institut d'Estudis Autonòmics sobre el pacte fiscal, les duplicitats i les consultes populars*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2013.

López, J., *Del dret d'autodeterminació al dret a decidir. Un possible canvi de paradigma en la reinvidicació dels drets de les nacions sense estat*, Quaderns de Recerca, núm. 4, novembre 2011, Centre Unesco de Catalunya (UNESCOCAT).

Muñoz, J., y Tormos, R., *Identitat o càlculs instrumentals? Anàlisi dels factors explicatius del suport a la independència*, Papers de Treball, CEO, abril 2012.

Requejo Pagès, J. L.; Duque Villanueva, J. C.; Fossas Espadaler, E., y Ortega Carballo, C., «Doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 2011», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 94, 2012.

Ridao, J., *Dret a decidir i secessió*, Institut d'Estudis Autonòmics, 2014 (en prensa).

Urrutia Libarona, I., «Territorial Integrity and Self-Determination», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 16, 2012.

Varios autores, *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, versión en castellano, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2011.

Varios autores, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, *Especial sobre la Sentencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autonòmics, 2011.

Vilajosana, Josep M., «Principi democràtic i justificació constitucional del dret a decidir», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 19, 2014.

Vilanou Figueras, O., *Anàlisi de les subvencions d'anivellament de les CCAA: descripció, deficiències i lliçons que ens ofereix l'experiència comparada*, Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya, Sèrie Sector Públic, Papers de Treball, 9, 2007.

Vilaregut, R., «El dret a decidir com a estratègia de moviment», en *Monogràfic sobre el dret a decidir, Àmbits de Política i Societat*, *Revista del Col·legi de Politòlegs i Sociòlegs de Catalunya*, Barcelona, 2013.

Viver i Pi-Sunyer, C., «El Tribunal Constitucional, ¿"sempre, només... i indiscutible"? La funció constitucional dels estatuts en l'àmbit de la distribució de competències segons la STC 31/2010», Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 12, *Especial sobre la Sentencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña*,

2011 (versión en castellano en: www.gencat.cat/iea, apartado «Publicaciones»).
Viver i Pi-Sunyer, C., y Grau Creus, M., «La contribució del Parlament al procés de consolidació i desenvolupament de l'autogovern de Catalunya i a la defensa de la seva identitat nacional», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* 18, 2013 (versión en castellano en: www.gencat.cat/iea, apartado «Publicaciones»).

Col·lecció
Institut
d'Estudis
Autonòmics

88

En octubre de 2013 la Università Federico II de Nápoles, el Centre d'Estudis Jordi Pujol y el Institut d'Estudis Autonòmics organizamos conjuntamente un seminario con el título *El derecho a decidir. Un diálogo italo-catalán*. Su objetivo fue el de propiciar la confrontación pluridisciplinar entre estudiosos catalanes e italianos sobre uno de los temas de mayor actualidad en el debate político catalán y español: el derecho a decidir. En este concepto se entrelazan, en términos generales, temas centrales del constitucionalismo: la relación entre democracia y Constitución, entre soberanía e integridad territorial, entre participación popular y representación política. Así, con una visión comparatista, las distintas ponencias presentadas trataron sobre la relación entre el derecho de participación, el principio democrático y el principio unidad; las diferencias y semejanzas en el tratamiento de la figura del referéndum en los ordenamientos italiano, español y catalán; el papel de los partidos políticos de ámbito no estatal en las reivindicaciones de más autogobierno o de secesión de la ciudadanía y la relación entre el sistema de financiación regional/autonómico y el crecimiento del apoyo al derecho a decidir o a la secesión. En este volumen ofrecemos la recopilación de todas las ponencias presentadas en el marco de dicho seminario.

ISBN: 978-84-393-9166-1

9 788439 391661