

**UNIVERSITAT DE GIRONA – FACULTAT DE DRET**  
**Grau en dret**  
***Historia del derecho y de las instituciones***



**Regionalismo italiano y autonomía española:  
afinidades y diferencias**

*Comparación entre los sistemas territoriales de Italia y España,  
con particular referencia a la cuestión catalana y a la autonomía siciliana*

***Doble grado en Derecho***

***Universitat de Girona y Università degli Studi di Palermo***

***Profesor tutor:***

Dr. Manuel José Vial Dumas

***Realizado por:***

Francesca Rosa Di Dio

Curso Académico 2023/2024  
Convocatoria de Enero-Febrero

*A Catalunya y Sicilia, tierras “independientes  
y rebeldes”, que hoy puedo llamarlas “casa”*

*A mi familia en Palermo, desde siempre mi  
primera sostenedora, y a mi familia en Girona, sin  
la cual esta experiencia nunca hubiera sido tan especial*

## **ÍNDICE**

<b>Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo I: Análisis sobre el ordenamiento jurídico italiano y su articulación territorial .....</b>	<b>5</b>
1.1. Presentación del Estado italiano y su forma de gobierno	
1.2. Regiones italianas y división de poderes antes de la reforma del Título V de la Constitución italiana	
1.3. Las novedades en las relaciones entre Estado y Regiones a la luz de la reforma del Título V.	
1.4. Las Regiones con estatuto especial	
<b>Capítulo II: Análisis sobre el ordenamiento jurídico español y su articulación territorial .....</b>	<b>13</b>
2.1. Presentación del Estado español y su forma de gobierno	
2.2. Las Comunidades Autónomas en España	
2.3. La división vertical de poderes y la asimetría entre las Comunidades Autónomas	
<b>Capítulo III: Comparación entre el sistema territorial italiano y el español .....</b>	<b>20</b>
3.1. Comparación entre el Estado italiano y el Estado español	
3.2. Modelo regional italiano y modelo autonómico español: afinidades y diferencias entre Regiones y Comunidades Autónomas	
<b>Capítulo IV: El sistema catalán y la autonomía siciliana .....</b>	<b>26</b>
4.1. El proceso de reforma estatutaria	
4.2. El Estatuto catalán de 2006: procedimiento de reforma y perfiles idénticos.	
4.3. El Estatuto catalán de 2006: estructura	
4.4. Cataluña entre independentismo y derecho en el siglo XXI	
4.5. La autonomía siciliana	
4.6. El “Estatut de Catalunya” de 1932 como fuente de inspiración del “Statuto della Regione Siciliana”	
4.7. El Estatuto siciliano	
<b>Conclusión.....</b>	<b>38</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>39</b>

## Introducción

El tema de la separación de poderes ha sido siempre central en los debates doctrinarios de filósofos y juristas que, a lo largo de la historia, han elaborado soluciones diferentes al mismo problema: la centralización del poder. A partir del pensamiento y de las elaboraciones jurídicas proyectadas por Montesquieu, Hobbes, Locke, Rousseau, y otros, los Estados modernos occidentales han incorporado este principio jurídico de división de poderes que ha constituido un fundamento esencial para la elaboración de las modernas formas de gobierno. Este concepto no ha sido simplemente esencial en la división horizontal o funcional de los poderes, es decir las separaciones de los llamados “poderes soberanos” entre órganos constitucionales, sino también en la división vertical de los poderes entre el Estado centralizado y los Entes territoriales. El gran desafío de los juristas contemporáneos se basa en la búsqueda de un sistema ideal que modulando y regulando la gestión del poder, en cada distinta área geográfica y respecto a cada población, pueda responder suficientemente a necesidades, características de sus diferentes problemas cuya solución les incumbe.

Italia y España han elaborado, compartiendo la misma forma de gobierno, dos modelos de división vertical de poderes afines: el sistema regionalista y el sistema autonómico.

A partir del análisis de la República italiana y de la monarquía española, este trabajo tiene como objetivo indagar bajo una óptica comparatista, las características del modelo regional y del modelo autonómico, probando para individualizar, cómo estos dos Países hayan, al mismo tiempo, contemplados intereses de unidad nacional manteniendo, garantizando y valorando las especificidades territoriales.

En la segunda parte de este trabajo, se hará un análisis de los peculiares casos relativos al sistema catalán y a la autonomía siciliana, reflejando cómo y con que medios jurídicos España e Italia hayan, por un lado, contrastado las fuerzas separatistas que se generaron en Cataluña y Sicilia, para buscar una solución que tome en cuenta situaciones “singulares”, que merezcan una tutela específica.

## Capítulo I: Análisis sobre el ordenamiento jurídico italiano y su articulación territorial

### 1.1 Presentación del Estado italiano y su forma de gobierno

Se puede hablar por primera vez de “Estado italiano” a partir del 17 de marzo de 1861 cuando se constituyó la unificación de territorios distintos<sup>1</sup> que culmina en la llamada “Unità d’Italia”, la cual llevará a la fundación del Reino de Italia, bajo la dinastía Savoia. Sin embargo, el concepto moderno y actual de Estado italiano se desarrolla después de la segunda guerra mundial, cuando el pueblo italiano, habiendo experimentado el sufrimiento de la guerra y de la dictadura; mediante el referéndum del 2 de junio de 1946 (el primero en el cual también las mujeres tuvieron derecho a votar); prefirió la instauración de una República en lugar de una monarquía. Una vez que los italianos eligieron la forma republicana, iniciaron los trabajos de la Asamblea Constituyente que uniendo varias perspectivas e ideologías políticas redactaron la Constitución italiana.

Hoy en día, Italia es una democracia parlamentaria y; la misma Carta constitucional en su primer artículo, hace referencia a su carácter democrático: «L’Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione» («Italia es una República democrática fundada en el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo, que la ejercerá en las formas y dentro de los límites de la Constitución».)

El ordenamiento italiano, siguiendo la teoría de Montesquieu, basa el sistema de gobierno en la división tripartita de los poderes públicos, dividido en: poder legislativo atribuido al Parlamento bicameral, el poder ejecutivo al Gobierno y el poder judicial a la Magistratura. Además, como figura fundamental en el escenario político-constitucional del País, está el Presidente de la República como garante del cumplimiento de la Constitución nacional. La forma de gobierno adoptada por el Estado italiano se caracteriza por la existencia de una relación de confianza entre Gobierno y Parlamento: el primero constituye una emanación permanente del segundo.

En cuanto al Parlamento, se trata de un órgano bicameral que se compone, según lo que prevé el artículo 55.1 de la Constitución italiana, en “Camera dei deputati” (Cámara de diputados) y del “Senato della Repubblica” (Senado de la República). La primera Cámara es elegida por sufragio universal y directo (artículo 56.1 de la Constitución italiana) por parte de los ciudadanos que tengan la mayoría de edad y sean habilitados para votar, los cuales pueden elegir cuatrocientos diputados mayores de veinticinco años (ocho de los cuales serán parte de la circunscripción en el extranjero; entonces es elegida por los ciudadanos italianos residentes en el extranjero)<sup>2</sup>. La segunda Cámara es elegida sobre una base regional por sufragio universal y directo (artículo 58 de la Constitución italiana), con excepción de los escaños asignados a la circunscripción del extranjero (artículo 57.1 de la Constitución italiana), por parte de los ciudadanos habilitados que tengan veinticinco años, los cuales pueden elegir trescientos quince senadores mayores de cuarenta años (cuatro de los cuales serán

---

<sup>1</sup> La península italiana antes de la unificación presentaba un panorama geopolítico muy fraccionado. En particular, los territorios meridionales eran parte del Reino de las dos Sicilias (bajo la dinastía borbona), en el centro se establecieron el Estado Pontificio y el Gran Ducado de Toscana, en el noroeste y en Cerdeña el Reino de Cerdeña y en la restante parte septentrional el Imperio austriaco.

<sup>2</sup> Mediante la ley constitucional 1/2020, de 19 de octubre de 2020 se ha reducido el número de diputados que pasaron a ser cuatrocientos en vez de seiscientos treinta y, en cuanto a la circunscripción del Extranjero, ocho en vez de doce.

parte de la circunscripción del Extranjero)<sup>3</sup>. Además, será senador nato y vitalicio, salvo renuncia, quien haya sido Presidente de la República y pueden ser nombrados senadores vitalicios cinco ciudadanos que hayan enaltecido a la Patria por sus méritos extraordinarios en el campo social, científico, artístico y literario; este nombramiento lo hará el Presidente de la República (artículo 59 de la Constitución italiana). Aunque tengan algunas diferencias estructurales, el italiano es un bicameralismo perfecto o paritario, entonces las Cámaras son dotadas de las mismas funciones y son elegidas cada cinco años a menos que existan casos de disolución anticipada de las Cámaras.

Otro órgano fundamental en la escena constitucional italiana es el Gobierno que, hoy más que nunca, asume un papel esencial en la política interna y externa del País. El órgano de Gobierno lo compone el Presidente del Consejo y los Ministros, que constituyen conjuntamente al Consejo de Ministros (artículo 92 de la Constitución italiana). Los miembros del Gobierno deberán ser individualizados por parte de los parlamentarios, mediante el sistema de las coaliciones (dado que en Italia siempre ha existido el llamado “multipartidismo”), pero efectivamente será el Presidente de la República quien nombrará al Presidente del Consejo y, a propuesta de él a los Ministros (artículo 92 de la Constitución italiana). Antes de asumir sus funciones el Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros prestarán juramento ante el Presidente de la República (artículo 93 de la Constitución italiana) y deberán, hacerlo dentro de los diez días siguientes a su constitución; el Gobierno se presentará ante las Cámaras para obtener su confianza (artículo 94 de la Constitución italiana), que deberá ser otorgada o revocada por cada Cámara mediante moción razonada y votada por llamamiento nominal.

En relación con el Presidente de la República; este es el Jefe de Estado y representa la unidad nacional (artículo 87 de la Constitución italiana). El Presidente de la República será elegido por el Parlamento en sesión común de sus miembros quienes podrán designar a todo ciudadano que tenga cincuenta años de edad y que goce de los derechos civiles y políticos. El mandato tendrá una duración de siete años y será renovable<sup>4</sup>.

El tercer poder del Estado, el Poder Judicial, es atribuido a la Magistratura que administrará la justicia en nombre del pueblo (artículo 101 de la Constitución italiana). Los jueces solo estarán sometidos a la ley y a la Magistratura, y constituye por tanto un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder (artículo 104 de la Constitución italiana). Los órganos jurisdiccionales son organizados en dos grados y, además, existe la “Corte Suprema di Cassazione” (Tribunal Supremo de casación) que es un Tribunal de derecho. Fundamental, es también el papel desarrollado por la “Corte Costituzionale” (Tribunal Constitucional) que no pertenece en sentido estricto al orden jurisdiccional, pero es un “órgano de justicia”. Se trata de un órgano colegiado, compuesto por quince jueces<sup>5</sup>, con un mandato de nueve años, el cual elige un Presidente. En cuanto a sus

---

<sup>3</sup> Mediante la ley constitucional 1/2020, de 19 de octubre de 2020 se ha reducido el número de los diputados que pasaron a ser trecientos quince en vez de doscientos y, en cuanto a la circunscripción del Extranjero seis en vez de cuatro.

<sup>4</sup> Aunque la Constitución italiana guarde silencio sobre este punto, los últimos dos Presidentes de la República, Giorgio Napolitano y Sergio Mattarella, fueron elegidos una segunda vez después del primero mandado.

<sup>5</sup> Cinco jueces son elegidos por parte del Parlamento en sesión común de sus miembros, cinco nombrados por parte del Presidente de la República y los últimos cinco nombrados por parte de las Supremas Magistraturas ordinaria y administrativa, es decir, magistrados de la “Corte Suprema di Cassazione” (Tribunal Supremo de Casación), magistrados del “Consiglio di Stato” (Consejo de Estado) y magistrados de la “Corte dei conti” (Tribunal de cuentas).

funciones, el artículo 134 de la Constitución italiana prevé que la Corte pueda juzgar sobre las controversias de legitimidad constitucional de las leyes y de los actos, con fuerza de Ley, del Estado y de las Regiones; sobre los conflictos de competencia entre los poderes del Estado y sobre los que surjan entre el Estado con las Regiones y los de las Regiones entre sí; además sobre las acusaciones promovidas contra el Presidente de la República, conforme a las normas de la Constitución.

### *1.2 Regiones italianas y división de poderes antes de la reforma del Título V de la Constitución italiana*

El tema del regionalismo ha siempre sido objeto de animado debate político; en particular, ya la Asamblea constituyente había tratado la cuestión, enfrentándose con perspectivas diferentes; sobre todo la Democracia Cristiana veía las Regiones como un baluarte para la libertad de los ciudadanos, mientras que el partido Comunista Italiano y los partidos de izquierda, rechazaban cualquiera tendencia de tipo federalista, y defendía la elección unitaria y centralista del 1861<sup>6</sup>.

El Estado italiano, en el diseño de los planes constituyentes, puede ser calificado como un Estado autónomo, regional y descentralizado, de hecho, como afirma el artículo 5 de la Constitución italiana: «La República, única e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales; efectuará en los servicios que dependan del Estado la más amplia descentralización administrativa y adaptará los principios y métodos de su legislación a las necesidades de la autonomía y de la descentralización». La idea originaria de Estado regional pensada por los constituyentes se basaba en regiones dotadas de autonomía política<sup>7</sup> (artículo 114 de la Constitución italiana), legislativa<sup>8</sup> (artículo 117 de la Constitución italiana), administrativa<sup>9</sup> (artículo 118 de la Constitución italiana) y financiera<sup>10</sup> (artículo 119 de la Constitución italiana).

Esto debe aplicarse solamente a quince Regiones llamadas “Regioni Ordinarie” (Regiones ordinarias)<sup>11</sup>, distinguidas de las llamadas “Regioni a statuto speciale” (Regiones con estatuto especial)<sup>12</sup>, las cuales deberían

---

<sup>6</sup> “Storia del regionalismo italiano”, Consiglio regionale della Calabria, último acceso el 23 de diciembre de 2023, <https://www.consiglioregionale.calabria.it/Poloculturale/Regionalismo/Ambito-tematico-1/1.%20Relazione%20generale%20sul%20regionalismo%20italiano.pdf>.

<sup>7</sup>La autonomía política se basa en la idea que cada región pueda tener capacidad de manifestar un carácter político propio, tal vez diferente del Estado.

<sup>8</sup> La autonomía legislativa se expresa en la posibilidad que tenga la región, en las materias que la Constitución le atribuya de legislar.

<sup>9</sup> La autonomía administrativa es caracterizada por el ejercicio de las funciones administrativas por parte de las provincias, las ciudades, las regiones y el Estado, cada uno en su ámbito de competencia establecido por parte de la Constitución Italiana.

<sup>10</sup> La autonomía financiera se considera cómo la atribución que tienen las Regiones de administrar los recursos financieros mediante el ejercicio de sus competencias. En particular, se prevé la posibilidad de establecer tributos regionales, la participación en los ingresos de tributos estatales y la libertad de establecer como y en cuales sectores gastar esos recursos.

<sup>11</sup> Las Regiones ordinarias son: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria y Veneto.

<sup>12</sup> Las Regiones con estatuto especial son: Sicilia, Sardegna, Trentino Alto Adige/*Südtirol*, Friuli Venezia Giulia y Valle d’Aosta/ *Vallée d’Aoste*.

tener una autonomía diferenciada más amplia que las primeras. Además, condiciones particulares de autonomía, deberían ser reconocidas a las provincias autónomas de Trento y Bolzano<sup>13</sup>.

No obstante, lo que la Asamblea Constituyente había previsto en la Constitución del 1948 (que establecía en la VIII disposición transitoria, que los Consejos regionales deberían ser elegidos dentro de un año desde la entrada en vigor de la Carta constitucional y en la IX disposición transitoria que el Parlamento tenía tres años para adecuar la legislación estatal a las nuevas competencias regionales<sup>14</sup>), efectivamente las Regiones ordinarias fueron instituidas solamente en los años setenta. El ejercicio efectivo de las funciones por parte de las regiones necesitaba que el Estado le atribuyera funciones administrativas y el personal competente para ejercerlas mediante una ley o un acto equiparado, como los llamados “decreti di trasferimento” (decretos de transferencia). El traslado de las competencias tuvo lugar solamente en manera parcial en 1972 y después en 1977 (con el decreto legislativo 616/1977). A la luz de los hechos, el reparto de las competencias entre el Estado y las Regiones se produjo después de la entrada en vigor de la Carta constitucional; por esta razón se puede considerar que el retraso en la actuación de la Constitución no determina solamente una omisión por parte del Gobierno y del Parlamento, sino también una desviación de las ideas originarias<sup>15</sup>.

Un profundo cambio en el ámbito de la administración pública se produjo desde el año 1997 hasta el 2000 (antes de la reforma del Título V) mediante las leyes Bassanini<sup>16</sup>: ley 59/1997 (Ley Bassanini), ley 127/1997 (ley Bassanini bis), ley 191/1998 (ley Bassanini ter) y ley 50/1999 (ley Bassanini quater). La reforma Bassanini tenía tres principios fundamentales, que, hasta el día, de hoy son de inspiración para las reformas actuales: el principio de subsidiariedad, diferenciación y adecuación. En particular, la reforma se centraba en el principio según el cual a las Regiones y a los Entes locales se les deberían atribuir todas las funciones y tareas administrativas localizables en los respectivos territorios, con la sola excepción de aquellas tareas y funciones administrativas reservadas expresamente por parte de la misma ley al Estado (por ejemplo: defensa, fuerzas armadas, relaciones con las confesiones religiosas, tutela de los bienes culturales etc.)<sup>17</sup>.

Mediante las leyes Bassanini se introdujo una novedad en las relaciones Estado-Regiones y, sobre todo, en la lógica de la repartición de las competencias, porque mediante una interpretación innovadora del artículo 118 de la Constitución italiana, se realiza una descentralización que tiene como finalidad la atribución de todas las funciones administrativas a las Regiones y a los Entes locales (aunque sean materias de competencia estatal a nivel legislativo) y, se le deja al Estado solamente tareas precisas en materia de regulación, promoción y

---

<sup>13</sup> Roberto Bin y Giovanni Pitruzzella, *Diritto costituzionale* (Torino: G. Giappichelli editore, 2020), 293.

<sup>14</sup> Giancarlo Rolla, L'evoluzione dello Stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete, último acceso el 26 de diciembre de 2023, <https://www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/decimo/pdfs/Rolla.pdf>.

<sup>15</sup> Giancarlo Rolla, l'evoluzione dello Stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete, último acceso el 26 de diciembre de 2023, <https://www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/decimo/pdfs/Rolla.pdf>.

<sup>16</sup> Franco Bassanini fue profesor de Derecho constitucional en la Universidad “La Sapienza” de Roma y, desde el 1996 hasta el 1998, Ministro de la función pública y de los asuntos exteriores bajo el Gobierno de Romano Prodi.

<sup>17</sup> Roberto Bin y Giovanni Pitruzzella, *Diritto costituzionale* (Torino: G. Giappichelli editore, 2020), 294.

coordinación. En conclusión, se puede considerar estas leyes, cómo las que han puesto en marcha un proceso de reorganización del Estado en sentido regionalista y autónomo<sup>18</sup>.

### *1.3 Las novedades en las relaciones entre Estado y Regiones a la luz de la reforma del Título V*

El punto de inflexión en materia de división de competencias entre el Estado y las Regiones se verificó en los primeros años del siglo XIX, mediante la llamada “reforma del Título V” de la Constitución italiana, que constituye el desarrollo del artículo 5 de la misma.

Mediante la ley constitucional 3/2001 de 18 de octubre de 2001, entrada en vigor solamente después de un referéndum constitucional (según las previsiones del artículo 138 de la Constitución italiana), se modifica la ordenación del gobierno territorial y se subvierten las tradicionales relaciones entre el Estado central y los entes periféricos<sup>19</sup>. Además, con esta ley constitucional se redefinen, con una más marcada aplicación del principio de subsidiariedad y, las competencias entre Estado y Regiones, no solamente a nivel interno sino también internacional<sup>20</sup>.

El Estado italiano, después de la reforma del 2001, se convierte en “Republica de las autonomías” en la cual se introdujo una equiordenación entre los Entes territoriales y provocó algunas consecuencias. En primer lugar, se atribuye autonomía estatutaria a Comunas, Provincias, Ciudades metropolitanas y Regiones. En segundo lugar, se equiparán las leyes estatales (que siempre habían sido jerárquicamente superiores) a las regionales, así que el Estado cede parte de la amplia potestad legislativa precedente, reservando para sí solamente la posibilidad de legislar o desarrollar expresamente normas previstas en la Carta constitucional. En tercer lugar, el Estado pierde también parte de su potestad reglamentaria, dado que la competencia del Estado se limita a determinadas materias en favor de una más amplia potestad reglamentaria de las Regiones. Resumiendo, el punto fundamental de la reforma se centraliza en las atribuciones de todas las funciones de la administración local, salvo que no sea necesario de unificar el ejercicio a nivel más alto<sup>21</sup>.

La mayor incisión provocada por parte de la ley constitucional 3/2001 se puede notar en el artículo 117 de la Constitución italiana sobre las materias de competencia legislativa, regional y estatal. El reformado artículo, en su segundo aparte, individualiza las materias de exclusiva potestad legislativa del Estado (como los asuntos externos, la inmigración, el orden público, la ciudadanía, la defensa etc.) y, en su apartado tercero, enumera las materias objeto de potestad legislativa concurrente entre Estado y Regiones (como la tutela y la seguridad en el trabajo, la protección civil, el gobierno del territorio, las profesiones etc.), en las cuales “corresponde a las Regiones la potestad de legislar, excepto para la determinación de los principios fundamentales, que se

---

<sup>18</sup> Roberto Bin y Giovanni Pitruzzella, *Diritto costituzionale* (Torino: G. Giappichelli editore, 2020), 294.

<sup>19</sup> Irene Marconi, L'articolo 5 della Costituzione: unità e indivisibilità della Repubblica, Altalex, último acceso el 26 de diciembre de 2023, <https://www.altalex.com/guide/articolo-5-della-costituzione#>.

<sup>20</sup> Stella Marcazzan, La riforma del titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione europea, Amministrazione in cammino, último acceso el 26 de diciembre de 2023, <https://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/marcazzan.pdf>.

<sup>21</sup> Roberto Bin y Giovanni Pitruzzella, *Diritto costituzionale* (Torino: G. Giappichelli editore, 2020), 295.

reserva a la legislación del Estado”<sup>22</sup>. De hecho, hoy día, en las materias de competencia concurrente, el Estado individualiza los “principios fundamentales” mediante una ley que señala el marco normativo que después cada Región deberá desarrollar. Además, el artículo 117.4 de la Constitución italiana, prevé que corresponde a las Regiones la potestad legislativa en cualquier materia que no esté expresamente reservada a la legislación del Estado.

#### *1.4 Las Regiones con estatuto especial*

El artículo 116.1 de la Constitución italiana individualiza las Regiones con estatutos especiales (distintas de las Regiones con estatuto ordinario): «Friuli Venecia Julia, Cerdeña, Sicilia, Trentino-Alto Adige/*Südtirol* y Valle de Aosta/*Vallée d’Aoste* tendrán modalidades y condiciones especiales de autonomía, según sus respectivos estatutos especiales aprobados por Ley de rango constitucional». De la lectura de este artículo se puede comprender que la Carta constitucional permite a cada Región con estatuto especial establecer y desarrollar las formas y las modalidades, mediante las cuales pueden expresar su carácter “autónomo”. El reconocimiento por parte de la Constitución Republicana de las autonomías regionales especiales parece presuponer un fundamento extraconstitucional, bien de naturaleza internacional, bien de naturaleza metajurídica.<sup>23</sup>

En cuanto al fundamento internacional, el caso más claro es el del Trentino Alto Adigio, articulado en dos provincias autónomas (Provincia autónoma de Trento y Provincia autónoma de Bolzano, reconocidas por parte del artículo 116.2 de la Carta Constitucional), cuya autonomía se fundamenta en la tutela internacional de la minoría lingüística (alemana), que concurre a constituir la comunidad regional. Trentino Alto Adigio no es la única región con estatuto especial que tiene este fundamento internacional, dado que en el caso de Friul-Venecia Julia y de Valle de Aosta también se tutelan minorías lingüísticas, respectivamente la eslovena y la francesa. Sin embargo, mientras que en el caso de Trentino Alto Adigio y de Friuli-Venecia Julia hay un pacto de derecho internacional<sup>24</sup>, pero en el caso de la Valle de Aosta no.

Otra razón concurrente a la determinación de la autonomía de las Regiones con estatuto especial se sustancia en un fundamento jurídico, relativo a las características de la comunidad interesada. En particular, se hace referencia a una peculiar identidad cultural y algunos factores particulares propios de los territorios de estas Regiones, como la insularidad (Sicilia y Cerdeña) o el plurilingüismo (Trentino Alto Adigio, Friul-Venecia Julia y Valle de Aosta) o la pertenencia prolongada a otro ordenamiento jurídico<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Irene Marconi, L’articolo 5 della Costituzione: unità e indivisibilità della Repubblica, Altalex, último acceso el 26 de diciembre de 2023, <https://www.altalex.com/guide/articolo-5-della-costituzione#>.

<sup>23</sup> Giancarlo Rolla, Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L’apporto del diritto comparato, *Le Regioni*, 2015, 342-344

<sup>24</sup> En el caso del Trentino Alto Adigio se trata del “Acuerdo De Gasperi-Gruber” (1946) mientras que en el caso del Friul-Venecia Julia se trata del “Memorandum d’intesa” (1954) entre los Gobiernos de Italia, Reino Unido, Estados Unidos y Yugoslavia.

<sup>25</sup> Matteo Cosulich, Regioni a statuto speciale, Treccani, último acceso el 26 de diciembre de 2023, [https://www.treccani.it/enciclopedia/regioni-a-statuto-speciale\\_%28Diritto-on-line%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/regioni-a-statuto-speciale_%28Diritto-on-line%29/).

En cuanto al tema de las fuentes de las autonomías, es esencial evidenciar que todas las Regiones tienen las mismas fuentes del ordenamiento regional: estatuto, ley regional y reglamento regional. Sin embargo, en las Regiones con estatuto especial, el estatuto es adoptado mediante ley constitucional<sup>26</sup>, en cambio en las Regiones con estatuto ordinario, es una ley regional reforzada. En el ámbito de la disciplina dictada por parte de los estatutos especiales, se pueden evidenciar algunas características fundamentales de las regiones con autonomía diferenciada que juntos permiten la configuración de cada uno de estos como un sistema de gobierno de un territorio y de la correspondiente comunidad, marcadamente autónomo, al menos potencialmente, respecto al estatal<sup>27</sup>.

En materia de potestad legislativa y administrativa se considera que cada estatuto especial individualiza las materias sobre las cuales las Regiones con estatuto especial y las Provincias autónomas tienen competencia. En cuanto a la potestad legislativa, esta se modula en base al grado de autonomía ejercitado por parte del ente; en particular, se individualizan materias de potestad legislativa excluyente, en las cuales las regiones y provincias pueden legislar en manera autónoma (siempre respetando los principios y las leyes del Estado italiano), y materias de potestad legislativa integrativa, en las cuales los entes autónomos pueden integrar la normativa estatal para adaptarla a las exigencias y características de su territorio y población<sup>28</sup>.

Otra característica que es necesario considerar en el análisis de estos entes autónomos, es el perfil financiero. La especialidad financiera regional comporta una coparticipación (garantizada a nivel estatutario) a los ingresos fiscales del territorio de la Región<sup>29</sup>. En particular, las normas estatutarias enumeran los tributos financieros, cuyos ingresos son destinados, parcial o totalmente a la Región y establecen ámbitos y límites de la potestad impositiva, tributaria, financiera y contable de cada Región que puede solamente ser modificadas mediante acuerdo con esta última<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Se trata de una ley constitucional peculiar dado que parte de sus disposiciones son derogables mediante una ley regional reforzada y dado que el procedimiento de revisión es simplificado.

<sup>27</sup> Matteo Cosulich, *Regioni a statuto speciale*, Treccani, último acceso el 26 de diciembre de 2023, [https://www.treccani.it/enciclopedia/regioni-a-statuto-speciale\\_%28Diritto-on-line%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/regioni-a-statuto-speciale_%28Diritto-on-line%29/).

<sup>28</sup> Massimo Bordignon, Federico Neri, Leonzio Pizzo y Riccardo Secomandi, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?*, Osservatorio CPI, último acceso el 26 de diciembre de 2023, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-le-attuali-regioni-a-statuto-speciale-un-modello-per-l-autonomia-differenziata>.

<sup>29</sup> Matteo Cosulich, *Regioni a statuto speciale*, Treccani, último acceso el 26 de diciembre de 2023, [https://www.treccani.it/enciclopedia/regioni-a-statuto-speciale\\_%28Diritto-on-line%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/regioni-a-statuto-speciale_%28Diritto-on-line%29/).

<sup>30</sup> Camera dei deputati, *Temi dell'attività parlamentare XVII legislatura, Autonomie territoriali e finanza, Accordi in materia finanziaria tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale*, último acceso el 26 de diciembre de 2023, [https://temi.camera.it/leg17/post/accordi\\_in\\_materia\\_finanziaria\\_tra\\_lo\\_stato\\_e\\_le\\_regioni\\_a\\_statuto\\_speciale](https://temi.camera.it/leg17/post/accordi_in_materia_finanziaria_tra_lo_stato_e_le_regioni_a_statuto_speciale).

## Capítulo II: Análisis sobre el ordenamiento jurídico español y su articulación territorial

### 2.1 Presentación del Estado español y su forma de gobierno

La Constitución española del 1978 declara, en su primero artículo que: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, justicia, igualdad y el pluralismo político». La expresión, haciendo referencia a valores filosóficos-jurídicos como fundamento del sistema constitucional, quiere evidenciar que el ordenamiento español mira a fusionar la experiencia constitucional liberal, a partir de la cual surgió el Estado de derecho, con la más reciente de Estado social<sup>31</sup>.

En su segundo apartado, el artículo 1 de la Constitución española afirma que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado y en el tercero se delinea la forma política del Estado español, es decir la monarquía constitucional.

El proceso constituyente se desarrolla en España en la segunda mitad del siglo XX después de la dictadura de Francisco Franco. Este proceso permitió el pasaje pacífico desde un sistema autoritario a un sistema constitucional sin que, desde el punto de vista jurídico, se produjera una ruptura en la validez del ordenamiento<sup>32</sup>. Hoy en día, España es una democracia parlamentaria y una monarquía constitucional cuyas instituciones claves son: Cortes, Gobierno, Corona, Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional.

El órgano legislativo, las Cortes Generales, es un Parlamento bicameral y se compone de dos Cámaras que representan el pueblo español (artículo 66 de la Constitución española): el Congreso de los Diputados (Cámara Baja) y el Senado (Cámara Alta). La primera se compone de un mínimo de trescientos y un máximo de cuatrocientos Diputados (hoy son trescientos cincuenta), elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto y será la ley la que distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población (artículo 68 de la Constitución española). La segunda, que es la Cámara de Representación Territorial, tiene un número variable de miembros (hoy se compone de doscientos sesenta y seis Senadores) elegidos según lo que prevé el artículo 69 de la Constitución Española.

El bicameralismo español es diferente respecto al bicameralismo italiano, “imperfecto” porque mientras que el Congreso goza de todas las competencias legislativas, el Senado tiene solamente el derecho de iniciativa legislativa y el derecho de deliberar sobre proyectos ya aprobados por la otra Cámara<sup>33</sup>. Sin embargo, la

---

<sup>31</sup> Paolo Carrozza, Alfonso Di Giovine y Giuseppe F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato* (Bari: Editori Laterza, 2021), 197.

<sup>32</sup>Luís Lopez Guerra, Eduardo Espín, Joaquín García Morillo, Pablo Pérez Tremps y Miguel Satrustegui, *Derecho constitucional*, (Valencia, Tirant lo blanch, 2016), 8.

<sup>33</sup> Camera dei deputati XVI legislatura, Servizio Biblioteca – Ufficio legislazione straniera, *Il Parlamento spagnolo. Organi direttivi Struttura amministrativa Procedimento legislativo (Aggiornamento)*, último acceso el 27 de diciembre de 2023 [https://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/MLC16026.htm#\\_Toc316561629](https://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/MLC16026.htm#_Toc316561629).

duración del mandato de Diputados y Senadores será la misma, es decir cuatro años después de sus elecciones o el día de la disolución de la Cámara.

El poder ejecutivo es atribuido al Gobierno que se puede considerar como el órgano titular de la dirección política interior y exterior, la defensa del Estado y la administración civil y militar, ejerciendo también la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (artículo 97 de la Constitución española).

El análisis de estos tres aspectos es fundamental para describir al órgano gubernamental: colegialidad, organización por Ministerios y relación fiduciaria con el Parlamento. En cuanto a la colegialidad, el Gobierno no es un órgano unipersonal, dado que es compuesto por el Presidente, los Vicepresidentes, los Ministros y los demás miembros que establezca la ley (artículo 98 de la Constitución española) y la responsabilidad política del Gobierno es solidaria (responde en su conjunto por actos u omisiones de todos y cada uno de sus miembros)<sup>34</sup>. En relación con la organización por Ministerios, representados cada uno por cada Ministro de despacho, se pueden calificar estos como jefes de los distintos departamentos que componen la Administración del Estado<sup>35</sup>.

El último aspecto se refiere a la relación entre Parlamento y Gobierno que, en España, como en la mayoría de los Estados europeos, se caracteriza por la subsistencia de la llamada “confianza”. En particular, el artículo 99 de la Constitución española prevé que el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria y a través del Presidente del Congreso, propone un candidato a la Presidencia del Gobierno, el cual expondrá su programa político ante la Cámara Baja solicitando la confianza. Si la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de sus miembros, otorga al candidato la confianza, el Rey lo nombrará Presidente y, sucesivamente, según lo que prevé el artículo 100 de la Constitución española, los miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el soberano a propuesta del Presidente.

A diferencia del ordenamiento jurídico italiano, en España el Jefe de Estado no es una carga electiva, de hecho, dado que hay una monarquía constitucional, hay una carga hereditaria que se basa en un claro orden de sucesión regulado en el artículo 57.1 de la Carta constitucional. Como establece el artículo 56 de la Constitución española: «El Rey es el Jefe de Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes». Básicamente la función del Rey (que se considera el titular de la Corona<sup>36</sup>) es simbólica y moderadora, aunque se debe tener en cuenta que esta última seguramente es menos intensa de la que puede ser el Presidente de la República<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Luis María Díez-Picazo, Ordenamiento constitucional español (Valencia: Tirant lo blanch, 2023), 193

<sup>35</sup> Luis María Díez-Picazo, Ordenamiento constitucional español (Valencia: Tirant lo blanch, 2023), 194

<sup>36</sup> Es interesante analizar la diferencia terminológica entre “Corona” y “Rey” porque con la primera palabra se designa el órgano, con la segunda, su titular.

<sup>37</sup> Luis María Díez-Picazo, Ordenamiento constitucional español (Valencia: Tirant lo blanch, 2023), 407

En cuanto al poder judicial, este es ejercitado, como prevé el artículo 117 de la Constitución española, por Jueces y Magistrados; en particular: «La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley». En su apartado sexto se expresa el principio de unidad jurisdiccional, base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. En la cima del sistema jurisdiccional español se pone el Tribunal Supremo con jurisdicción en toda España, y es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales (artículo 123 de la Constitución española). Siempre en el ámbito del ejercicio del Poder Judicial se pone uno de los órganos clave del ordenamiento español: el Tribunal Constitucional. Se trata de un órgano competente en materia de recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley (y su eventual declaración de inconstitucionalidad), conoce en materia de recursos de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de la Constitución y en los casos y formas que la ley establezca, de conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de estas entre sí y de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas (artículo 161 de la Constitución española). El Tribunal Constitucional, según lo previsto en el artículo 159 de la Constitución española, se compone de doce miembros nombrados por el Rey (designados por un periodo de nueve años, renovándose por terceras partes cada tres años); de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintas partes de sus miembros, cuatro a propuesta del Senado (con idéntica mayoría), dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

### *2.1 Las Comunidades Autónomas en España*

En su segundo artículo la Constitución hace referencia a la indisoluble unidad de la Nación española, sin embargo, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran el territorio nacional. El constituyente del '78 persiguió dos objetivos: por un lado, responder a exigencias de autonomía de las fuerzas nacionalistas y, por otro lado, resolver las diversidades regionales del territorio español. España, hoy en día se compone de diecisiete Comunidades Autónomas<sup>38</sup> y se puede considerar como un “Estado de las Autonomías, una forma descentralizada intermedia entre el Estado regional y el Estado federal porque, aunque nazca como un Estado regional, ha adquirido progresivamente connotaciones de naturaleza federal<sup>39</sup>”.

---

<sup>38</sup> Las diecisiete Comunidades Autónomas son: Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, País Vasco, Principado de Asturias, Región de Murcia y La Rioja. A estas se añaden Ceuta y Melilla como ciudades autónomas, y también unos determinados territorios situados en el norte de África conocidos como plazas menores de soberanía, que son las Islas Chafarinas, Isla de Alborán (aunque pertenece a Andalucía), Islas Alhucemas y el Peñón de Vélez de la Gomera.

<sup>39</sup> Emilia Girón Reguera, Esperienza e prospettive del regionalismo in Spagna, último acceso el 27 diciembre 2023, <https://scienzepolitiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/398/Diritto%20Regionale%20Europeo%20e%20Comparato%202014-15/SPAGNA.pdf>.

La organización territorial de España se regula en el Título VIII de la Constitución española que se abre con el artículo 137: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Para entender la efectiva diferencia entre Comunidades Autónomas, Municipios y Provincias: se debe tener en cuenta que las primeras tienen personalidad jurídica propia independiente del Estado, siendo auténticas entidades de derecho público y no simples órganos del Estado o de su Administración, en cambio, las Provincias son demarcaciones territoriales que, conjuntamente, forman los Municipios. Además, mientras las Comunidades Autónomas tienen autonomía política, normativa, institucional, de gobierno, administrativa y financiera, los municipios y provincias también tienen autonomía para la satisfacción de sus fines, pero se diferencia de las Comunidades Autónomas y sólo se trata de autonomía administrativa y financiera<sup>40</sup>.

Siguiendo el esquema constitucional, el artículo 138 de la Constitución española hace referencia a la efectiva realización del principio de solidaridad, mencionado y consagrado en el artículo 2 con la finalidad de establecer un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular (como el en caso de las Islas Canarias o Baleares). Además, en su segundo apartado, el artículo introduce el principio de autonomía, pero evidenciando la imposibilidad que las diferencias entre las Comunidades puedan plantear privilegios de naturaleza económica o social.

El Capítulo primero del título VIII de la Constitución española se concluye con el artículo 139 que establece un general principio de igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en el territorio del Estado y también un general principio de libertad de circulación y establecimiento de las personas y libre circulación de bienes en todo el territorio español.

En esta materia es importante hacer referencia no solamente a los principios destacables de la Constitución, sino también a los que doctrina y jurisprudencia han individualizado respecto a lo que caracteriza el Estado autonómico: el principio de constitucionalidad, unidad, autonomía, solidaridad, igualdad, cooperación y no federabilidad<sup>41</sup>.

## *2.2 La división vertical de poderes y la asimetría entre las Comunidades Autónomas*

En cuanto a la división de poderes entre el Estado español y las Comunidades Autónomas es necesario hacer referencia a la diferencia entre la división horizontal y la división vertical de los poderes. La primera permite la atribución de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial entre los diferentes órganos constitucionales, que

---

<sup>40</sup> Ministerio de Defensa, La organización territorial del Estado, último acceso el 27 diciembre 2023, [https://www.defensa.gob.es/sapromil/documentacion/03\\_Doc\\_apoyo\\_personal\\_laboral\\_MINISDEF/Documentacion\\_apoyo\\_proceso\\_selectivo\\_personal\\_laboral/La\\_organizacion\\_territorial\\_del\\_Estado.pdf](https://www.defensa.gob.es/sapromil/documentacion/03_Doc_apoyo_personal_laboral_MINISDEF/Documentacion_apoyo_proceso_selectivo_personal_laboral/La_organizacion_territorial_del_Estado.pdf).

<sup>41</sup> Para poder profundizar el tema se aconseja la lectura de: Ministerio de Defensa, La organización territorial del Estado [https://www.defensa.gob.es/sapromil/documentacion/03\\_Doc\\_apoyo\\_personal\\_laboral\\_MINISDEF/Documentacion\\_apoyo\\_proceso\\_selectivo\\_personal\\_laboral/La\\_organizacion\\_territorial\\_del\\_Estado.pdf](https://www.defensa.gob.es/sapromil/documentacion/03_Doc_apoyo_personal_laboral_MINISDEF/Documentacion_apoyo_proceso_selectivo_personal_laboral/La_organizacion_territorial_del_Estado.pdf). También se aconseja la lectura de: Luis Sánchez Agesta, Los principios materiales de la autonomía en la Constitución española de 1978, [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-M-1981-10015700179](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-M-1981-10015700179).

están en una posición de igualdad entre ellos. La segunda, en cambio, se sustancia en la división de las competencias entre el Estado central y sus entidades territoriales.

El punto de partida en materia de división de poderes y competencias parte de la Constitución española. El artículo 148, en su primero apartado, indica un listado de materias en las cuales las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias (como la organización de sus instituciones de autogobierno, la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, la asistencia social, la gestión en materia de protección del medio ambiente etc.) y, además, en su segundo apartado, se prevé que, trascurrido un quinquenio, la reforma del Estatuto permite la ampliación de las competencias siempre respetando las limitaciones establecidas en ella.

En el artículo 149, el constituyente del '78 ha individualizado, en el primer apartado, algunas materias de competencia exclusiva estatal (como regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, la nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería, derecho de asilo, relaciones internacionales, defensa y Fuerzas Armadas, administración de la Justicia etc.) aunque se precisa en algunas de estas (como las relaciones laborales, la pesca, las armas y explosivos), el Estado solo se reserva el ejercicio de determinadas potestades (o bien la legislación para que la Comunidad Autónoma pueda asumir la competencia ejecutiva o bien el Estado aprueba las "normas básicas" que la Comunidad Autónoma debe desarrollar desde el punto de vista legislativo y ejecutivo). Además, en su segundo apartado, el artículo 149 especifica que: «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas». Sin embargo, algunas materias (como la cultura, a la cual hace referencia el artículo 149.2) no son subsumibles en las categorías mencionadas y en este caso pueden operar simultáneamente el Estado y la Comunidad Autónoma.

En conclusión, se puede entender como dentro del marco constitucional se han fijado los conceptos, principios y modalidades de división de competencias para que, mediante la aprobación de Estatutos de Autonomía, se puedan crear Comunidades Autónomas y así poder atribuirles competencias. Entonces, son los Estatutos los que establecen las competencias, naturalmente dentro de lo constitucionalmente permitido.

A partir de estas consideraciones, se pueden traer dos consecuencias que justifican la asimetría entre las Comunidades Autónomas: en primer lugar, estas pueden tener competencias diferentes entre ellas y, en segundo lugar, es cada Estatuto el que atribuye las competencias a la Comunidad Autónoma, entonces, las materias no delegadas siguen siendo atribuidas al Estado<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Luis María Díez-Picazo, Ordenamiento constitucional español (Valencia: Tirant lo blanch, 2023), 351.

### 2.3 Los procedimientos de formación de las Comunidades Autónomas

En materia de Entes regionales la idea del constituyente español del '78 fue diametralmente opuesta a la prospectiva planteada por la Asamblea constituyente italiana, de hecho, mientras que la Constitución italiana prevé, en su artículo 131, un listado de aquellas que son las Regiones en que se divide el territorio de la República, la Constitución española deja abierta la puerta para la formación de las Comunidades Autónomas previendo un proceso para que nacionalidades y regiones puedan acceder a la autonomía.

La Carta constitucional española prevé dos modalidades de acceso a la autonomía: el procedimiento ordinario regulado en el artículo 143 y el procedimiento extraordinario regulado en el artículo 151.

El artículo 143.1 de la Constitución española (procedimiento de vía lenta) prevé que: «En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos». El procedimiento ordinario se compone de tres fases: iniciativa, elaboración del proyecto de estatuto y tramitación del proyecto a las Cortes Generales.

La primera fase prevé que la iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla (artículo 143.2 de la Constitución española). En la segunda fase se elabora un proyecto de estatuto por parte de una Asamblea<sup>43</sup> que, en la tercera fase, será transmitido como Ley orgánica en las Cortes generales<sup>44</sup>. Mediante este procedimiento se han constituido la mayoría de las Comunidades Autónomas<sup>45</sup>.

El artículo 151.1 de la Constitución española (procedimiento de vía rápida) prevé que: «No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica». En este caso, respetando lo disciplinado en el apartado segundo del artículo, el procedimiento se desarrolla en cuatro fases (y una quinta eventual). En la primera fase se constituirá la Asamblea (integrada por parte de los Diputados y Senadores, convocados por parte del Gobierno, elegidos en las circunscripciones que conjuntamente piden el acceso al autogobierno), que deberá elaborar y aprobar, a mayoría absoluta de sus miembros, el proyecto de Estatuto de autonomía. Una vez

---

<sup>43</sup> La Asamblea redactora del proyecto de Estatuto será formada por los miembros de las Diputaciones y los diputados y senadores elegidos en el territorio.

<sup>44</sup> Agustín Ruiz Robledo, *Compendio de derecho constitucional español* (Valencia: Tirant lo blanch, 2022), 246.

<sup>45</sup> En particular, con el procedimiento ordinario se han constituido las siguientes Comunidades autónomas: Asturias, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, Murcia y Valencia.

aprobado el proyecto por parte de la Asamblea, en la segunda fase, la Comisión constitucional (junto con una delegación de la Asamblea proponente) deberá, en el plazo de dos meses, examinar el proyecto con el objetivo de alcanzar un acuerdo. En la tercera fase, después de haber alcanzado el acuerdo, se somete al cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial, mediante referéndum el proyecto de Estatuto para su aprobación o no.

Solamente en caso de aprobación del Estatuto por cada provincia (alcanzando la mayoría de los votos válidos en cada una de ellas), durante la cuarta fase será presentado al Congreso a la Cámara de Diputados y al Senado para el voto de ratificación; aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley. Hay también una quinta fase eventual: «De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2 de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior». Mediante este procedimiento se han elaborado solamente cuatro Estatutos: País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía.

La Constitución española ha previsto también tres reglas especiales. Según la disposición transitoria primera de la Constitución española, la iniciativa podría ser tomada por los órganos de gobierno (en lugar de ayuntamientos y diputaciones provinciales), en los casos en los cuales existiera ya un régimen provisional de autonomía. Una segunda regla especial es prevista por la disposición transitoria segunda, por la cual los territorios que hubieran plebiscitado un Estatuto de Autonomía en el pasado (Cataluña, País Vasco, Andalucía y Galicia) no tenían necesidad de referéndum de iniciativa previsto en el artículo 151 de la Constitución española. Hay también una particular regla especial prevista por la disposición transitoria cuarta de la Constitución española que interesa la incorporación de Navarra al País Vasco: la eventual incorporación quedó sometida al consentimiento de Navarra<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Luis María Díez-Picazo, *Ordenamiento constitucional español* (Valencia: Tirant lo blanch, 2023), 339 y 340.

### Capítulo III: Comparación entre el sistema territorial italiano y el español

#### 3.1 Comparación entre el Estado italiano y el Estado español

A la luz de las descripciones relativas al ordenamiento jurídico italiano y al español, se puede constatar cómo entre los dos Estados existen bastantes analogías, aunque también hay sustanciales diferencias. Esta afinidad entre los dos Países se justifica históricamente porque es el resultado de influencias reciprocas durante el curso de las relativas estaciones constitucionales: la Constitución italiana del 1948 trae inspiración de la Constitución española de 1931 y, a su vez, la Constitución española del 1978 fue influenciada, sobre todo en materia de división vertical de poderes entre Estado central y Entes territoriales, por parte de la Carta constitucional italiana<sup>47</sup>.

En cuanto a la Constitución italiana de 1948 y la Constitución española de 1931, la primera ha acogido algunos principios ideológicos del Estado integral republicano español<sup>48</sup>, en particular: el abandono de la óptica centralista y uniformadora (derivada de la óptica napoleónica que había trovado su punto más alto en Italia con el fascismo y en España con el franquismo), el reconocimiento de algunas especificidades territoriales “historicas” sobre todo en una dimensión lingüístico-cultural (Cataluña, País Vasco y Galicia en cuanto al territorio español y Valle de Aosta, Trentino Alto Adigio y Friul-Venecia Julia en el territorio italiano), el supereminente de presiones en sentido separatista y centrifugo mediante su “constitucionalización” (institución funcional) y la concepción del ordenamiento de las autonomías en una perspectiva de democratización y participación popular<sup>49</sup>.

En manera similar, la influencia de la Constitución italiana de 1948 respecto a la Constitución española de 1978 se puede notar en varios aspectos: el modelo territorial, el sistema da distribución de las competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, los principios fundamentales (sobre todo el artículo 9.2 de la Constitución española), el sistema de autogobierno de la magistratura (artículo 122.3 de la Constitución española), asimetría entre el Estado y los Entes regionales en el juicio de constitucionalidad y mecanismos parlamentares (por ejemplo, la aprobación de las leyes en sede deliberante)<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Daniele Calabria, L'autonomia differenziata iberica come modello: analogie e differenze tra il sistema di differenziazione regionale spagnolo e quello italiano, Gruppo di Pisa, Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale, <https://boa.unimib.it/retrieve/e39773b6-c2fb-35a3-e053-3a05fe0aac26/Daniele%20Calabria%20-%20paper%20Call%20GdP%20Milano%202020%20-%20L%27autonomia%20differenziata%20iberica%20come%20modello.pdf>.

<sup>48</sup> Esta influencia fue posible mediante la obra de comparación llevada a cabo por parte de Gaspare Ambrosini, político magistrado y constitucionalista italiano. Ambrosini fue uno de los padres constituyentes italianos que plasmó la Constitución de 1948 inspirándose a los principios de libertad y democracia y introduciendo el esquema “regiones-provincias-comunes”.

<sup>49</sup> Daniele Camoni, Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, Il sistema costituzionale delle Comunidades Autónomas spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano, <https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b9aa-52e6-748b-e053-3a05fe0a3a96/CC.AA.%20e%20Stato%20regionale%20%28Atti%20Convegno%20Torino%2c%202021-06-2019%29.pdf>.

<sup>50</sup> Daniele Camoni, Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, Il sistema costituzionale delle Comunidades Autónomas spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano,

Como afirma el jurista italiano Giancarlo Rolla, se trata de: «Dos Constituciones separadas cronológicamente por un plazo de treinta años, pero unidas por muchos factores y elementos: respecto a su génesis, al procedimiento de elaboración, al espíritu de consentimiento al cual dieron respuesta y, sobre todo, a los valores de referencia».

Después de la Segunda guerra mundial, los Estados europeos vivieron un periodo de renacimiento y reconstitución de las bases que la guerra había arruinado y, mediante una influencia recíproca, los valores democráticos “invadieron” toda Europa. Además, Italia, España y Alemania habían también experimentado la dictadura que seguramente influyó a tal punto de mover estos Países hacia un sistema democrático.

La Constitución española, aunque sea más tardía respecto a las otras Cartas constitucionales europeas<sup>51</sup>, completa el proceso de afirmación de los principios democráticos en la Europa occidental, al cual dieron inicio, después de la Segunda guerra mundial, las Constituciones italiana, alemana y francesa; considerada parte de aquellas Cartas constitucionales que han caracterizado la primera transición constitucional de la segunda mitad del siglo XX<sup>52</sup>.

Esta “influencia constitucional” que ha caracterizado a los Países europeos en el siglo pasado, es la razón por la cual Italia y España comparten los mismos valores y principios, cristalizados en las respectivas Cartas constitucionales. Ambas Constituciones, cada una en su artículo primero, hacen referencia al carácter democrático de los dos Países, de hecho, la Constitución italiana define Italia como una “República democrática”, en cambio, la Constitución española describe España como un “Estado social y democrático”. Además, ambos artículos expresan el sentido de este carácter democrático haciendo referencia a la atribución del poder al pueblo, titular de la soberanía, delineando así una democracia indirecta<sup>53</sup>.

Italia y España presentan la misma forma de gobierno, es decir la forma de gobierno parlamentaria en la cual las relaciones entre el Ejecutivo y las Asambleas representativas están presididas por una relación de confianza, que supone que el primero sólo puede mantenerse en el poder en la medida que cuente con el respaldo mayoritario de las segundas<sup>54</sup>.

---

<https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b9aa-52e6-748b-e053-3a05fe0a3a96/CC.AA.%20e%20Stato%20regionale%20%28Atti%20Convegno%20Torino%2c%2021-06-2019%29.pdf>.

<sup>51</sup> Es necesario considerar que la Constitución italiana de 1948 es, teniendo en consideración las modernas Cartas constitucionales del siglo XX, una de las Constituciones más antiguas en Europa, de hecho, fue seguida por la Ley fundamental alemana de 1949, la Constitución francesa de 1958, la Constitución portuguesa de 1976 y después también la Constitución española de 1978.

<sup>52</sup> Giancarlo Rolla, La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell’esperienza italiana e spagnola, [https://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_5\\_2005/795-819%20rolla.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_5_2005/795-819%20rolla.pdf).

<sup>53</sup> Para poder profundizar el tema se aconseja la lectura de: Benjmin Constat, La libertad de los antiguos frente a la de los modernos.

<sup>54</sup> Congreso de los Diputados, Sinopsis artículo 112, último acceso el 29 de diciembre de 2023, <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=112&tipo=2>.

Aunque la forma de gobierno es la misma, algunas diferencias sustanciales se delinean respecto a la cuestión de confianza. En Italia, para que el Gobierno en su colegialidad pueda asumir plenos poderes, es necesario que reciba la confianza de ambas Cámaras; en España, es solamente el Presidente del Gobierno que recibe la confianza y no por parte de ambas Cámaras, sino solamente por parte de la Cámara de Diputados, es decir por la Cámara Baja<sup>55</sup> (característica típica de algunas formas de gobierno parlamentares como, por ejemplo, Alemania.)

Otra diferencia se sustancia en la forma política adoptada: Italia es una República democrática, en cambio, España es una monarquía constitucional y esta diferencia se refleja en la figura del Jefe de Estado. En el ordenamiento jurídico italiano ambas las Cámaras eligen el Presidente de la República, mientras en el ordenamiento jurídico español no hay una elección, dado que el Monarca es nombrado según lo que prevé la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado.

### *3.2 Modelo regional italiano y modelo autonómico español: afinidades y diferencias entre Regiones y Comunidades Autónomas*

La expresión “división de poderes” se refiere a un particular modelo de articulación de órganos y sus respectivas funciones que operan en el aparato estatal. En los ordenamientos jurídicos actuales los poderes (funciones de imperio en un ordenamiento jurídico-político) pueden, y generalmente son, repartidos entre Entes territoriales diferentes y distribuidos, al menos, entre dos niveles de gobierno: el gobierno central y el gobierno local. En los Estados occidentales modernos, como Italia y España, se habla de “división vertical de poderes” porque la repartición es estructurada en tres niveles (dado que, entre el nivel de gobierno central y el local, se instaura un nivel intermedio que es el regional) y la distribución de los poderes es efectuada entre Entes jurídicos y políticamente distintos<sup>56</sup>.

No obstante las influencias recíprocas entre los dos Estados, Italia y España hoy son caracterizadas por un modelo de división vertical de poderes similar pero no igual, dado que las influencias y las hibridaciones recíprocas se refieren a un contexto de orígenes históricos (con su sucesivo desarrollo) diferenciado a tal punto de poder considerar estos dos Países como parte de dos subcategorías conceptuales distintas: el ordenamiento italiano es un Estado regional, mientras que el ordenamiento español es un Estado autonómico<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Congreso de los Diputados, Sinopsis artículo 112, último acceso el 29 de diciembre de 2023 <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=112&tipo=2>.

<sup>56</sup> Giovanni Bognetti, *La divisione dei poteri* (Milano: Giuffrè editore, 2001), 11.

<sup>57</sup> Daniele Camoni, *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, *Il sistema costituzionale delle Comunidades Autónomas spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano*, <https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b9aa-52e6-748b-e053-3a05fe0a3a96/CC.AA.%20e%20Stato%20regionale%20%28Atti%20Convegno%20Torino%2c%2021-06-2019%29.pdf>.

En cuanto al Estado regional, este modelo se constituye por primera vez en la Constitución de la República española de 1931<sup>58</sup> para poder responder a necesidades y exigencias autonomistas de algunas etnias con tradiciones culturales diferentes y, tal vez, idiomas propios (por ejemplo, en el caso de Cataluña y País Vasco.<sup>59</sup>) El modelo regional fue rápidamente sustituido por un modelo de Estado unitario, introducido por parte del régimen franquista.

El modelo regional fue acogido por parte de la Asamblea Constituyente italiana en la Constitución italiana de 1948 por varias razones. En primer lugar, permitía responder a tensiones autonómicas a nivel territorial (en algunas áreas de la península donde ya estaban instituciones regionales pre-constitucionales), por ejemplo, en los casos de Sicilia, Cerdeña y Valle de Aosta. En segundo lugar, este modelo fue funcional para salir al encuentro de la heterogeneidad del País y en particular de las diferencias socioeconómicas, culturales, geográficas e históricas<sup>60</sup>.

Pese a las razones mencionadas, el modelo adoptado por parte de la Carta constitucional italiana no se fundaba, diferentemente respecto al caso español, en un contexto histórico preconstitucional<sup>61</sup> que había influenciado la elección de los constituyentes orientándola hacia una descentralización administrativa. Aunque algunas ideas sobre la necesidad del reconocimiento de las Regiones fueron avanzadas, entre los otros, por parte de Giuseppe Mazzini<sup>62</sup>, Marco Minghetti<sup>63</sup> y sucesivamente Luigi Sturzo<sup>64</sup>, el diseño constitucional fue innovativo y objeto de discusión entre los constituyentes. Cabe mencionar que, en la Asamblea constituyente, acalorado, desde el principio, fue el debate sobre la elección del regionalismo (uno de los mayores sostenedores fue Gaspare Ambrosini<sup>65</sup>) o de un sistema acendrado estatal o de un modelo federal<sup>66</sup>.

---

<sup>58</sup> Una parte de la doctrina retiene que, en realidad, la primera vez que surgieron Entes llamados “Regiones” fue con la Constitución peruana de 1920.

<sup>59</sup> Giappichelli editore, Federalismo e regionalismo, <https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788892107908.pdf>.

<sup>60</sup> Giappichelli editore, Federalismo e regionalismo, <https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788892107908.pdf>.

<sup>61</sup> Daniele Camoni, Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, Il sistema costituzionale delle Comunità Autonome spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano, <https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b9aa-52e6-748b-e053-3a05fe0a3a96/CC.AA.%20e%20Stato%20regionale%20%28Atti%20Convegno%20Torino%2c%202021-06-2019%29.pdf>.

<sup>62</sup> Giuseppe Mazzini fue un político, filósofo y periodista italiano, mayormente conocido por ser uno de los patriotas italianos contribuyendo a la formación del Estado unitario italiano.

<sup>63</sup> Marco Minghetti fue un político, diplomático y periodista italiano, parte de la llamada “destra storica” y, además, durante el Reino de Italia, Ministro y Presidente del Consejo de Ministros.

<sup>64</sup> Luigi Sturzo fue un sacerdote y político italiano, fundador del “Partito popolare italiano” (partido considerado como un antecedente directo de la Democracia cristiana) y senador vitalicio de la Repubblica italiana.

<sup>65</sup> Alessandro Candido, Il principio autonomista nel regionalismo italiano, último acceso el 29 de diciembre de 2023, [https://air.unimi.it/bitstream/2434/221552/2/25\\_06\\_2013\\_14\\_43\\_Principio-autonomista-regionalismo-it\\_IT.pdf](https://air.unimi.it/bitstream/2434/221552/2/25_06_2013_14_43_Principio-autonomista-regionalismo-it_IT.pdf).

<sup>66</sup> Valerio Strinati, Regionalismo e federalismo ai tempi della Costituente, Patria Indipendente, último acceso el 29 de diciembre de 2023, <https://www.patria indipendente.it/servizi/regionalismo-e-federalismo-ai-tempi-della-costituente/>.

Al final, el diseño regional italiano se puede calificar como un modelo “impuesto”, en cuanto la Constitución italiana impuesta y controla “desde arriba”, en manera rígida y predeterminada, un Estado regional predefinido; la elección es justificada por una razón de precedente tradición acendrada y al temor que se pueda perder el control y meter en crisis el sistema (que se demuestra, por ejemplo, en la tardía ejecución del proyecto regional que empezaría a funcionar solamente entre los años Sesenta y Setenta)<sup>67</sup>.

En cuanto al caso español, el modelo autonómico ahonda sus raíces en la historia española preconstitucional y en particular, ya se pueden encontrar sus elementos en la Constitución republicana federal del 1873, en el Convenio Navarro, en el concierto económico Vasco y en la Mancomunidad Catalana, desarrollándose sucesivamente, en primer lugar, en la Constitución española de 1931 y, en segundo lugar, en la actual Carta constitucional (seguida por los Pactos autonómicos de 1981 y 1992 y las últimas reformas estatutarias).

Otro elemento caracterizante en el autonomismo español es seguramente la impostación ideológica que prevé un sistema territorial abierto que se funda en el principio antinómico. Los constituyentes españoles, en vez de impostar un prototipo fijo para cada Ente territorial, eligieron una modalidad mediante la cual cada Comunidad Autónoma pueda modular su grado de autonomía en materia legislativa, administrativa y financiera siguiendo sus peculiaridades y reivindicaciones. Efectivamente, la Carta constitucional fija un punto de partida, es decir los procedimientos para la fundación de la Comunidad Autónoma (mediante los artículos 143 y 151 y también gracias a las disposiciones transitorias), pero no prevé necesariamente un único ni un diferenciado punto de llegada, dado que, como sostiene el jurista italiano Daniele Camoni: «el marco constitucional no impone un modelo permanente a dos velocidades (Comunidades “historicas” y restantes Comunidades), sino un esquema que, trayendo origen de una histórica diversidad de las condiciones de partida, no excluye que las Comunidades Autónomas puedan aspirar a obtener competencias ampliables por calidad y cantidad». Entonces, el sistema territorial español se puede considerar como “abierto” sobre la base de la voluntad de las distintas realidades histórico-culturales, lingüísticas y sociales.

Desde una perspectiva comparatista histórico-constitucional ya se puede notar como el caso italiano y el caso español son diferentes, en cuanto: el segundo se desarrolla y cristaliza en el tiempo, mientras que el primero nace a partir de la necesidad de responder a algunas exigencias, pero sin que su elección sea determinada por la presencia de un sustrato cultural e institucional (similar al español).

Además, el sistema territorial italiano impone desde arriba un modelo (que fue objeto de modificaciones mediante la reforma del Título V) bastante cerrado, en cambio el sistema territorial español es abierto y modulable. Considerando el ámbito formal de las normas constitucionales, el marco autonómico español se traduce en un sistema extremadamente abierto y dinámico, poniéndose como un ejemplo de diferenciación y de desarrollo progresivo de los principios y líneas-guías; el italiano, mueve desde una impostación bicéfala entre

---

<sup>67</sup> Daniele Camoni, Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, Il sistema costituzionale delle Comunidades Autónomas spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano, <https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b9aa-52e6-748b-e053-3a05fe0a3a96/CC.AA.%20e%20Stato%20regionale%20%28Atti%20Convegno%20Torino%2c%2021-06-2019%29.pdf>.

Regiones con estatuto especial y Regiones con estatuto ordinario pero cerrada a cualquiera abertura ulterior respecto al texto de las disposiciones<sup>68</sup>.

Sin embargo, cabe razonar sobre la voluntad y el objetivo de cada una de las Cartas constitucionales de dar respuestas a comunidades que forman parte del territorio nacional para que puedan promover y conservar sus propias características peculiares de naturaleza cultural, histórica y lingüística atribuyendo a la Región/Comunidad Autónoma los instrumentos necesarios para poder actuar en tal sentido. Además, bien el regionalismo italiano, versus el autonomismo español comparten sus estructuras en termino de principios constitucionales rectores de ambas formas territoriales: unidad, descentralización, solidaridad y leal cooperación<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Daniele Camoni, Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, Il sistema costituzionale delle Comunità Autonome spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano, <https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b9aa-52e6-748b-e053-3a05fe0a3a96/CC.AA.%20e%20Stato%20regionale%20%28Atti%20Convegno%20Torino%2c%2021-06-2019%29.pdf>.

<sup>69</sup> Daniele Camoni, Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, Il sistema costituzionale delle Comunità Autonome spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano, <https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b9aa-52e6-748b-e053-3a05fe0a3a96/CC.AA.%20e%20Stato%20regionale%20%28Atti%20Convegno%20Torino%2c%2021-06-2019%29.pdf>.

## Capítulo IV: La cuestión catalana y la autonomía siciliana.

### 4.1 El proceso de reforma estatutaria

El Estatuto catalán de 2006 es el producto de un proceso de reforma de los Estatutos autonómicos que ha interesado el “Estatut de Catalunya” de 1979 junto con los estatutos de otras Comunidades Autónomas.

Antes de indagar propiamente el Estatuto catalán es preciso analizar las razones y características que han dado vida al proceso de reforma iniciado veinticinco años después de la entrada in vigor de la Constitución española de 1978. En primer lugar, cabe tener en cuenta que, en España, los procedimientos de reforma pueden verificarse a nivel de la Comunidad Autónoma u a nivel estatal. La peculiaridad se encuentra en el hecho que no es solamente la Carta constitucional (en sus artículos 147 y 152) la que va a disciplinar esta materia, sino también los estatutos y las normas de derecho parlamentario que integran la parcial normativa constitucional delineando cuatro tipologías de estatutos (con referencia a los procedimientos de elaboración y de reforma de los Estatutos mismos). En el ordenamiento español, solamente los estatutos gozan de un procedimiento específico de reforma previsto en la misma norma (como para la Constitución), aunque se trate de mecanismos muy rígidos para garantizar, estabilizar y preservar los contenidos normativos que expresan complejos acuerdos políticos<sup>70</sup>.

Respecto a las razones que han inspirado esta reforma estatutaria, el jurista catalán Carles Viver Pi-Sunyer individualizó tres problemas: la pérdida de “calidad” de las competencias autonómicas, los medios de financiación y la ineficiencia de los mecanismos de cooperación y participación.

En primer lugar, las Comunidades Autónomas, en los primeros veinticinco años desde la entrada en vigor de la Constitución española, han progresivamente perdido el carácter autonómico originariamente de naturaleza política para asumir una connotación más administrativa; de hecho, al Estado se le atribuía la definición de las líneas-guías en materia política, mientras que la Comunidad Autónoma asumía un papel meramente ejecutivo y de gestión. La pérdida de la “calidad” de las competencias autonómicas fue común a diferentes Comunidades, manifestándose, por ejemplo, mediante la actuación exclusiva por parte del Estado de la normativa europea, a través de la pérdida de una efectiva exclusividad en las materias de solas competencias de la Comunidad Autónoma y por medio de una expansión formal y material de las competencias básicas del Estado a través de actos legislativos, reglamentarios o de ejecución considerados básicos.

En segundo lugar, otro problema surgía en materia financiera porque, diferentemente respecto a Navarra y al País Vasco que tienen un sistema de financiamiento propio, Cataluña pedía arreglar la situación relativa a la autonomía tributaria, a los recursos disponibles, al desequilibrio entre las porcentuales de investimento del Estado, a las entradas estatales y al exceso de redistribución de competencias entre las Comunidades Autónomas.

---

<sup>70</sup> Josep Maria Castellá Andreu, Lo statuto di autonomia del 2006 come (discutibile) strumento per la realizzazione dell'autogoverno della Catalogna, Federalismi

En tercer lugar, las Comunidades Autónomas reivindicaban una mejor gestión de los ineficaces mecanismos de cooperación y participación verticales y horizontales que determinaban dificultades en el funcionamiento del Estado descentralizado.

Adicionalmente respecto a los tres principales problemas que más o menos, acumulaban todas las Comunidades Autónomas, estas reivindicaban el reconocimiento de “nacionalidades” distintas de la española y una mayor atención respecto a cuestiones de “identidad” y “simbólicas”<sup>71</sup>.

Las necesidades de las Comunidades Autónomas se proyectaron en diferentes escenarios (como una reforma constitucional o una nueva interpretación y aplicación de la Constitución y de los Estatutos) pero, al final, la propuesta de reforma de los Estatutos, en una óptica de mejoría del autogobierno, fue considerada como la más idónea.

#### *4.2 El Estatuto catalán de 2006: procedimiento de reforma y perfiles identitarios*

Como ya he mencionado con anterioridad, el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 se puede considerar como un texto reformado a partir del precedente Estatuto catalán de 1979 y, además como la matriz de los restantes Estatutos españoles, dado que las reivindicaciones de los catalanes han sido como un incentivo en la propuesta de autonomía para las otras Comunidades Autónomas.

En el caso catalán, el Parlamento de Cataluña empezó la revisión del Estatuto en el 2004 y el 30 septiembre 2005 deliberó la aprobación del nuevo texto con una mayoría del 90%. Sucesivamente la propuesta de reforma fue enviada a las Cortes generales, donde fue objeto de numerosos recortes, entrando en vigor el 19 de julio de 2006 (mediante la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, y la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña) después de una aprobación a través de un referéndum al cual participó el 49% de los electores y que alcanzó el 80% de los votos favorables.

El Estatuto de Cataluña fue también objeto de un juicio por parte del Tribunal Constitucional el cual resolvió sobre un recurso de inconstitucionalidad promovido por parte de noventa y nueve diputados nacionales con la sentencia 31/2010. De acuerdo con el fallo, catorce disposiciones han sido declaradas inconstitucionales, y otras veintisiete han sido objeto de una interpretación conforme de constitucionalidad, de acuerdo con la cual sólo son constitucionales si se interpretan en el sentido expuesto en los correspondientes fundamentos jurídicos a los que remite el fallo. Además, dos referencias del Preámbulo a “nación” y a la “realidad nacional de Cataluña” carecieron de eficacia interpretativa. Los demás artículos impugnados, de un total de ciento veinte, fueron declarados conformes a la Constitución<sup>72</sup>.

Analizando el Estatuto, esencial es la lectura del Preámbulo, que se puede definir como el “corazón” de todo el texto, aunque, como subrayado por parte del Tribunal Constitucional, no tenga valor normativo. En el Preámbulo se reconstruyen los principales eventos históricos que han interesado el territorio catalán, a partir

---

<sup>71</sup> Carles Viver Pi-Sunyer, La reforma dello Statuto della Comunità Autonoma di catalogna: principali novità e problema di costituzionalità insorti, Astrid online, <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/PI-S/PI-SUNYER-issirfa-Comunit-Catalogna.pdf>.

<sup>72</sup> Josep Maria Catellá Andreu, La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el estatuto de Autonomía de Catalunya y su significado para el futuro del Estado autonómico, Federalismi

del 1359 con la creación de las Cortes de Cervera, delineándose una “historia catalana” completamente diferente respecto a la “historia española”. Además, mucha importancia se pone en la “vocación al autogobierno” que siempre el pueblo catalán ha probado a recuperar después de la anexión al Reino de España mediante el Decreto de Nueva planta del 11 de septiembre de 1714. Propio sobre estas sólidas bases históricas (los llamados “derechos históricos del pueblo catalán” juntos con sus instituciones seculares y la tradición jurídica catalana) y no solamente sobre la base de la Carta constitucional española se funda el reconocimiento de la autonomía a Cataluña<sup>73</sup>. El reconocimiento de un fundamento pre-constitucional como base de la autonomía catalana, se considera como la modalidad mediante la cual Cataluña afirme su propio modelo de Estado autonómico asimétrico, evidenciado también por el reconocimiento de una posición singular respecto a las otras Comunidades Autónomas.

En cuanto a los aspectos de identidad que caracterizan el pueblo catalán y que se reflejan en el Estatuto, esencial es la cláusula de autoidentificación que se individua en varias partes del texto. En primer lugar, en la propuesta de reforma aprobada por parte del Parlamento catalán, Cataluña se autodeterminaba como una “nación”, sin embargo, esta calificación fue modificada por parte de las Cortes generales y reformulada indirectamente. Además, en manera similar al caso precedente, en la versión originariamente reformada del texto, Cataluña se autodefinía como una “sociedad distinta” pero esta formulación fue emendada en el Parlamento nacional reconociendo solamente una “posición singular”<sup>74</sup>.

Uno de los fundamentos de mayor peculiaridad de la identidad de la Comunidad Autónoma seguramente se refleja en el idioma catalán. En referencia a los elementos constitutivos de la identidad que operan como hechos diferenciales, el Estatuto designa seguramente en la lengua el pivote y el elemento privilegiado. En una jerarquía ideal supera a todos los demás elementos culturales tradicionales, que no por casualidad, a diferencia de otros estatutos, no se mencionan. En efecto, la lengua no es vista como un mero instrumento comunicativo o uno de los muchos productos culturales de una comunidad, sino más bien como una parte constitutiva del “yo”, un elemento que contribuye a plasmar de manera profunda la personalidad en cuanto refleja una visión específica y única del mundo según la lectura ya propuesta por Herder a principios del siglo pasado<sup>75</sup>.

El Estatuto del 2006 introdujo algunas normas que elevaron el catalán a idioma “propio” y “privilegiado” a nivel vehicular y en la enseñanza. De hecho, fue previsto y se utilizó en vía preferente y corriente por parte de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos catalanes. Además, el artículo 6.2 del Estatuto considera el conocimiento del idioma catalán no solamente como un derecho sino como un deber de los ciudadanos catalanes: «El catalán es la lengua oficial de Cataluña. También lo es el castellano, que es

---

<sup>73</sup> Esto doble fundamento fue retenido, por parte de los que consideran ilegítimo el Estatuto, como una proclamación de soberanía nacional catalana. Sin embargo, como sostiene el jurista Viver Pi-Sunyer, la alusión al pueblo catalán como titular del poder debería ser interpretada como una fuente de legitimación democrática del poder y no como una modalidad para subordinar la Constitución al Estatuto.

<sup>74</sup> Ilenia Ruggiu, Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli, último acceso el 2 enero 2024, [https://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_2\\_2007/ruggiu.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_2_2007/ruggiu.pdf).

<sup>75</sup> Anne-Marie Thiesse, La creazione delle identità nazionali in Europa (Il Mulino, 2004).

la lengua oficial del Estado español. Todas las personas tienen derecho a utilizar las dos lenguas oficiales y los ciudadanos de Cataluña el derecho y el deber de conocerlas». Siempre el ámbito lingüístico se centra en la necesidad de que el Estado promueva el reconocimiento del catalán como lengua oficial a nivel europeo e internacional y también la comunicación y cooperación con las demás Comunidades y los demás territorios que comparten patrimonio lingüístico con Cataluña. En el último apartado se reconoce también la oficialidad en Cataluña de la lengua occitana como propia del territorio de Aragón.

Para terminar la descripción de los perfiles de identidad, a los cuales principalmente el Estatuto hace referencia, se deben mencionar la ciudadanía catalana<sup>76</sup> y a los símbolos “nacionales” (como el himno, el escudo y la “Diada Nacional de Catalunya”).

#### *4.3 El Estatuto catalán de 2006: estructura*

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 se compone de un Título preliminar y de otros siete Títulos; dada su extensión es necesario centrar el estudio sobre los elementos que han sido principal objeto de este trabajo final de grado, en particular, las instituciones que rigen el gobierno de la Comunidad Autónoma (Generalitat de Catalunya) y la división vertical de poderes.

En cuanto a las instituciones de la Comunidad Autónoma, el Título segundo individualiza como principales órganos: el Parlamento, el Presidente o Presidenta de la Generalitat y el Gobierno.

El poder legislativo es atribuido al “Parlament de Catalunya” (con sede en Barcelona), órgano colegiado que representa el pueblo de Cataluña y que se compone actualmente de ciento treinta y cinco diputados<sup>77</sup> (aunque, con arreglo al artículo 56 del Estatuto su número puede variar) elegidos por un plazo de cuatro años mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. El Parlamento tiene un Presidente o una Presidenta y una mesa elegidos por el Pleno y ejerce las funciones establecidas en los artículos 55 y 61 del Estatuto de Cataluña.

El poder ejecutivo y la potestad reglamentaria son atribuidas, mediante el artículo 68 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, al Gobierno que se compone por el Presidente o Presidenta de la Generalitat, el Consejero Primero o Consejera Primera, si procede, y los Consejeros.

En cuanto al Presidente o a la Presidenta de la Generalitat de Catalunya, órgano disciplinado en el Capítulo II del Título II, se trata de un órgano unipersonal que tiene la más representación de la Generalitat (también a nivel nacional) y dirige la acción de Gobierno. El Presidente o la Presidenta de la Generalitat es elegido por el Parlamento entre sus miembros y nombrado por el Rey solamente cuando haya obtenido la confianza.

Respecto al Consejero Primero o Consejera Primera (nombrado por el Presidente/la Presidenta), si lo hubiere, o el Consejero o Consejera que determine la ley, suple y sustituye al Presidente o Presidenta de la Generalitat en los casos de ausencia, enfermedad, cese por causa de incapacidad y defunción.

---

<sup>76</sup> También con referencia a las comunidades catalanes en el extranjero.

<sup>77</sup> Actualmente el Parlamento de Cataluña está integrado por 135 diputados: 85 elegidos en la circunscripción de Barcelona, 17 en la de Girona, 15 en la de Lleida y 18 en la de Tarragona.

En relación con el poder judicial, el Estatuto de Cataluña regula, en su Título III, algunos órganos jurisdiccionales: el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en Cataluña), el o la Fiscal Superior de Cataluña y el Consejo de Justicia de Cataluña.

En cuanto al tema de la división vertical de poderes, más allá de lo previsto por la Constitución española, el Estatuto trata en su Título IV la materia relativa a las competencias atribuidas a la Generalitat. De esencial importancia se consideran los artículos 110 (sobre competencias exclusivas), 111 (sobre competencias compartidas) y 112 (sobre competencias ejecutivas) del Estatuto catalán.

Respecto a las competencias exclusivas, se establece en el artículo 110 del Estatuto que: «Corresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias. El derecho catalán, en materia de las competencias exclusivas de la Generalitat, es el derecho aplicable en su territorio con preferencia sobre cualquier otro».

En cuanto al artículo 111 del Estatuto catalán, este fue objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal constitucional que declaró la inconstitucionalidad y la nulidad parcial del mismo. Actualmente dicho artículo establece que: «En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas».

Por lo que se refiere a las competencias ejecutivas, el artículo 112 del Estatuto catalán establece que: «Corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública».

Después de haber individualizado las diferentes tipologías de competencias, el Estatuto catalán delinea y regula en las materias enunciadas cuando la Generalitat tenga una competencia exclusiva (por ejemplo, en materia de asociaciones y fundaciones), compartida con el Estado español (por ejemplo, en materia de energía y minas) y/o ejecutiva (por ejemplo, en materia de propiedad intelectual e industrial).

#### *4.4 Cataluña entre independentismo y derecho en el siglo XXI*

Después de la publicación de la sentencia 31/2010 del Tribunal constitucional, la situación en Cataluña no ha sido más la misma que antes. Los catalanes fueron como “encendidos (nuevamente) por el fuego de la independencia”, tema que en este territorio siempre ha sido objeto de discusión, de hecho, se puede considerar como un fenómeno de larga duración.

El independentismo catalán es una corriente de naturaleza social, cultural y política que promueve la independencia de Cataluña como Estado soberano y considera que Cataluña no alcanzará su máxima plenitud cultural, social, ni económica mientras forme parte de España. Se trata de una ideología que busca sus raíces históricas en el siglo XIV, aunque hoy se puede hablar más de “catalanismo” o “nacionalismo catalán”, un movimiento político desarrollado entre el siglo XIX y el XX y consolidándose ideológicamente en el siglo XX. El catalanismo se articula hoy en torno al principio por el cual Cataluña es una nación fundada sobre los derechos históricos adquiridos, sobre una propia lengua y cultura y sobre el derecho civil catalán <sup>78</sup>.

A distancia de dos años respecto al pronunciamiento del Tribunal constitucional sobre el Estatuto catalán, el 11 de octubre 2011, en el día de Cataluña, más de un millón de personas participaron en una manifestación a favor de la independencia catalana. Esta manifestación no fue la única, ni el solo medio para promover las instancias independentistas, de hecho, entre los años 2009 y 2011 fueron convocadas algunas consultaciones populares, ni vinculantes, ni oficiales, en los comunes catalanes que pese a la escasa afluencia, habían siempre tenido opinión favorable a la cuestión de la independencia.

En enero de 2013, el Parlamento catalán aprueba la resolución 5/X con la cual se incorpora la “Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña” y sucesivamente en diciembre 2013, el Presidente de la Generalitat, Artur Mas<sup>79</sup>, anuncia la convocatoria el 9 noviembre del año siguiente, a un referéndum por la autodeterminación de Cataluña.

La sucesiva impugnación de la resolución ante el Tribunal constitucional condujo a la anulación parcial. Con la sentencia 42/2014 el Tribunal constitucional afirma algunos principios relevantes en merito a la cuestión: la inconstitucionalidad y la consiguiente nulidad de la atribución al pueblo de Cataluña del carácter de sujeto político y jurídico soberano, por violación de los artículos 1.2 y 2 de la Constitución española; la interpretación del "derecho a decidir" como expresión de una aspiración política, y no de la manifestación de un derecho a la autodeterminación no reconocido en el marco constitucional vigente, señalando que una Comunidad Autónoma no puede convocar unilateralmente un referéndum de autodeterminación<sup>80</sup>. Debido al pronunciamiento del Tribunal constitucional, el Presidente de la Generalitat, con el decreto 129/2014, decide convocar a una consultación privada de carácter referendario, relativa a indagar la voluntad del pueblo catalán respecto a la constitución de Cataluña como un Estado independiente, que obtuvo el más del 80% de los votos favorables (no obstante, la participación de solamente el 36% de los ciudadanos con derecho a voto).

El real punto de ruptura se verifica efectivamente el 9 de junio de 2017 cuando, sucesivamente a la aprobación de la ley 19/2017, del 6 de septiembre por parte del “Parlamento de Cataluña”, el Presidente de la Generalitat

---

<sup>78</sup> Fernando Rodríguez Garrapucho, L'inganno del catalanismo, Settimana news, <https://www.settimananews.it/italia-europa-mondo/inganno-del-catalanismo/>.

<sup>79</sup> Con el soporte de algunos partidos políticos como Convergència Democràtica de Catalunya, Esquerra Republicana de Catalunya, Unió Democràtica de Catalunya, Iniciativa per Catalunya Verds, Esquerra Unida i Alternativa y Candidatura d'Unitat Popular.

<sup>80</sup> Roberto Scarciglia, Aspettando Godot: il referéndum sull'indipendenza in Catalogna e le riforme possibili della costituzione spagnola, <https://arts.units.it/retrieve/e2913fdb-bc49-f688-e053-3705fe0a67e0/Aspettando%20Godot%20def.pdf>.

Carles Puigdemont, convoca, mediante decreto 139/2017, a un referéndum sin un quorum sobre la independencia por el sucesivo 1 de octubre, subrayando el carácter vinculante del mismo y que en caso de obtener una mayoría favorable, Cataluña sería proclamada independiente. Para completar este diseño, el Parlamento de Cataluña aprueba la ley 20/2017 de 8 de septiembre, sobre la transición jurídica y la fundación de la República que, en su artículo 1, define Cataluña como una “República de derecho democrático y social” y que se considera como “la norma suprema del ordenamiento jurídico catalán”, a la espera de la aprobación de la Constitución de la República (artículo 3)<sup>81</sup>. El 21 de septiembre, el Tribunal constitucional decide la suspensión de estas dos leyes y el Gobierno español adopta, en los días sucesivos, medidas cautelares. Sin embargo, no obstante la intervención del Gobierno<sup>82</sup> y de las fuerzas armadas, el 1 de octubre 2017 el referéndum se celebra y concurrieron el 43% de los electores alcanzando una mayoría de 90% de los votos favorables.

Inmediatamente, se crean dos escenarios diferentes en Barcelona y en Madrid. En la sesión del “Parlament de la Generalitat Catalana” del 27 de octubre se aprueba una resolución que constituye la República Catalana como “Estado independiente y soberano de Derecho democrático y social” y con la cual se declara formalmente la separación de España.

Entretanto, en Madrid, el Senado, después de la declaración de independencia, aprueba el artículo 155 por el cual: «Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas». En esta manera Cataluña será comisariata y su Parlamento disuelto, de hecho, el mismo viernes 27 de octubre el Gobierno central decide la destitución de Puigdemont y de todo el Gobierno de Cataluña y la asunción de sus funciones, y el Presidente del Gobierno nacional, Mariano Rajoy, asumió las funciones del presidente de la Generalitat, y convoca a elecciones al Parlamento de Cataluña para el 21 de diciembre de 2017.

Hoy día, Cataluña no pierde su “animo rebelde”, sin embargo, no ha sido reconocida como un Estado autónomo, ni a nivel europeo, ni internacional. Sin embargo, es fundamental precisar que, aunque la fuerte presencia de una ideología independentista, en la Comunidad Autónoma, una parte de la población sostiene la idea opuesta, defendiendo el proyecto nacionalista.

---

<sup>81</sup> Roberto Scarciglia, Aspettando Godot: il referéndum sull’indipendenza in Catalogna e le riforme possibili della costituzione spagnola, <https://arts.units.it/retrieve/e2913fdb-bc49-f688-e053-3705fe0a67e0/Aspettando%20Godot%20def.pdf>.

<sup>82</sup> Sobre la cuestión relativa a las medidas de represión adoptadas por parte del Gobierno se expresó también la Comisión europea condenando las violencias subidas por el pueblo catalán (“la violencia nunca puede ser un instrumento en política”) aunque, algunos días antes, había sostenido el “orden constitucional” en España.

#### 4.5 La autonomía siciliana

La autonomía siciliana es aquella particular forma de gobierno de la Región siciliana, disciplinada por parte de la ley constitucional 2/1948 de 16 de febrero de 1948. Se trata de un estatuto especial que amplía las competencias regionales según lo que prevé el artículo 116 de la Constitución italiana, en ámbito legislativo, administrativo y fiscal.

La autonomía “especial” nace después de la Segunda guerra mundial con el impulso del “Movimento per l’indipendenza della Sicilia”<sup>83</sup> (movimiento para la independencia de Sicilia, el llamado “MIS”), guiado por parte de Andrea Finocchiaro Aprile<sup>84</sup>, y de los desórdenes provocados por el “EVIS”, el ejército voluntario para la independencia de Sicilia (organización paramilitar creada en el 1945) capitaneado por parte de Antonio Canepa<sup>85</sup>, que pidieron la separación de Sicilia del Estado italiano<sup>86</sup>. El autonomismo fue una medida para contener el separatismo promovido por parte del MIS y del EVIS que, por un breve periodo, pidió también que la Sicilia fuese parte de los Estados Unidos, y así pasaría a ser la cuarentanovesima “estrella” de la bandera americana.

Este contexto fue tan propicio que las autoridades nacionales otorgaron amplios poderes a los órganos de autogobierno sicilianos y sucesivamente concedieron a la Sicilia el Estatuto regional.

#### 4.6 El “Estatut de Catalunya” de 1932 como fuente de inspiración del “Statuto della Regione Siciliana.”

Italia y España, como he reflexionado anteriormente, han sido durante varias estaciones constitucionales, una influenciada por la otra, sobre todo en materia territorial. Siempre en este ámbito Cataluña y Sicilia, han sido dos tierras “gemelas” en cuanto al espíritu independentista y rebelde.

El punto de conexión entre Cataluña y Sicilia se debe buscar en los escritos de Gaspare Ambrosini, sostenedor y promotor del regionalismo en Italia, quien estudiando el modelo de descentralización y autonomía propuesto por parte de la Constitución española de 1931 y del Estatuto catalán de 1932, propuso rechazar las ideas centralistas y federalistas para proponer la constitución de un *tertium genus*: el Estado regional. Según los estudios del jurista, el principio antonomástico proyectado por parte de los constituyentes españoles del 1931 admitía la formación de un Estado regional, donde la autonomía había alcanzado un nivel tal por el cual fueron atribuidos amplios poderes a Cataluña mediante su Estatuto (como el poder de organización de la administración de la justicia y el reconocimiento del idioma catalán como oficial, junto con el castellano), pero sin transformarse en un Estado federal. Además, el “Estatuto” garantizaba la concesión de poderes legislativos (cuyo titular era un Parlamento electivo), ejecutivos (asignados al Presidente de la Generalitat y a sus

---

<sup>83</sup> Que al día siguiente del desembarco aliado en el julio 1943 salió de la clandestinidad, mantenida durante el fascismo.

<sup>84</sup> Andrea Finocchiaro Aprile fue un político italiano, leader del Movimiento para la independencia siciliana y miembro de la Asamblea constituyente italiana.

<sup>85</sup> Antonio Canepa fue un militar, político y politólogo italiano, fundador y comandante del Ejército voluntario para la independencia de la Sicilia.

<sup>86</sup> Regione siciliana, 75º Anniversario Autonomia Siciliana, <https://www.regione.sicilia.it/75deg-anniversario-autonomia>.

Consejeros) y judiciales (atribuidos a jueces nombrados por parte de la Generalitat) a la Comunidad Autónoma. Finalmente, al Estatuto catalán reconocía el rango de norma constitucional y esto permitía la posibilidad de prever un número mayor de competencias exclusivas y/o delegadas respecto a las otras Comunidades Autónomas.

Sin embargo, cabe mencionar que la idea regionalista fue sostenida, seguramente en manera menos firme, también por parte de otros juristas: Amorth propuso la idea de un Estado que fuese intermedio entre el Estado centralista y el Estado federal, en particular un «Estado descentralizado políticamente», inspirado en el modelo del «ordenamiento fijado por la Constitución republicana de España del 1932, donde las autonomías regionales, como las de Cataluña, no alcanzaban el extremo de un verdadero Estado».

En el 1943, después del armisticio de Cassibile, se creó una situación en Italia similar a la que se había ya experimentado en España en el 1931 y si, durante los años siguientes, por un lado, las fuerzas políticas, a nivel nacional, dieron un fuerte impulso a la constitución de un Estado regional, a nivel siciliano, se constituyó en el 1945 la Consulta Regional para la elaboración del Estatuto siciliano.

El trabajo de Ambrisini no fue determinante solamente a nivel estatal (para la elección del regionalismo como forma de división territorial de los poderes) sino también a nivel regional; de hecho, la referencia a la Constitución de 1931 y al Estatuto catalán de 1932 fue central en los escritos de Ambrosini que inspiraron y condicionaron la redacción del Estatuto Siciliano por parte de la “Consulta Regionale Siciliana”, como resulta claro ya en la “Relazione del Presidente della Commissione all’Alto Commissario per la Sicilia”<sup>87</sup>.

Es posible apreciar algunos elementos que, por razones históricas son afines en el “Estatut catalán” y en el “Statuto siciliano”.

En primer lugar, partiendo de un dato formal, se pueden asimilar los dos Estatutos en cuanto se trata en un caso de normas de rango constitucional, aunque en el caso catalán el Estatuto fue elaborado por parte de la Generalitat y aprobado con algunas modificaciones por las Cortes Generales, en el caso siciliano, en cambio, la aprobación estatutaria por parte de la Asamblea constituyente italiana fue meramente formal.

En segundo lugar, un elemento común es seguramente el autonomismo que caracteriza la historia político-constitucional de Cataluña y Sicilia, no obstante, en manera casi equivalente, “se envuelve ” en una forma de regionalismo a la cual se hace referencia en los primeros artículos de ambos Estatutos, los cuales afirman que: «Cataluña se constituye en Región autónoma dentro del Estado español» y «Sicilia, con las islas Eolie, Egadi, Ustica y Pantelleria, es constituida como Región autónoma, con personalidad jurídica, dentro de la unidad política del Estado italiano».

En tercer lugar, es fundamental la referencia a las similitudes que presenta la estructura de los órganos de gobierno delineada por parte de los dos Estatutos: se prevé en ambos casos, un órgano legislativo electivo (el Parlamento catalán y la Asamblea regional siciliana), al cual se atribuyen materias de competencia exclusiva y materias de competencia compartida con el Estado, y un órgano ejecutivo (el Consejo Ejecutivo en Cataluña y la Junta Regional en Sicilia), del cual es miembro el Presidente de la Generalitat/Región que representa la

---

<sup>87</sup> Andrea Romano, Lo statuto regionale siciliano di autonomia speciale nel contesto dell’evoluzione politico-istituzionale dello Stato italiano.

Comunidad Autónoma/Región bien a nivel regional bien a nivel nacional. Sin embargo, una divergencia se individualiza en materia judicial porque el Estatuto siciliano, diferente respecto al catalán, no atribuye a la Región competencias en materia de jurisdicción civil y penal.

En conclusión, a través de originarias fases históricas caracterizadas por el separatismo y mediante los estudios del jurista Ambrosini, ocurrió que el “Estatuto de Cataluña” de 1932 fue trasplantado en Sicilia dando prueba de una común experiencia histórica y política que había caracterizado ambas áreas geográficas<sup>88</sup>.

#### *4.7 El Estatuto siciliano*

El estatuto especial fue fruto de un pacto entre el Estado Italiano y Sicilia, representada por parte de la “Consulta regionale siciliana” (Consulta regional siciliana), órgano consultivo colegial, creado en el 1945 (durante el Reino de Italia) y constituido por los partidos del “Comitato nazionale di liberazione” regional y por los sindicatos sicilianos. El Estatuto siciliano fue formulado por parte de la Consulta regional siciliana (de la cual fueron miembros algunos de los “padres políticos de la autonomía siciliana” como Salvatore Aldisio, Giuseppe Alessi, Giovanni Guarino Amella y Enrico La Loggia) y emanado por parte del rey Umberto II, el 15 de mayo de 1946, mediante el real decreto 455, creando la Región Siciliana (la primera de las regiones con Estatuto especial) antes que fuese creada la República italiana. Sucesivamente, la Asamblea Constituyente (que se componía, entre otros, por algunos miembros del MIS como Andrea Finocchiaro Aprile y Attilio Castrogiovanni), convirtieron el real decreto en la ley constitucional 2/1948 de 16 de febrero de 1948 (por esta razón, siendo considerada una ley de rango constitucional, no puede ser modificada por una ley ordinaria, sino solamente por otra ley de rango constitucional).

En cuanto a la estructura del Estatuto, es diferente respecto a las otras Regiones, sobre todo las ordinarias, no está previsto un preámbulo que contenga solemnes enunciaciones de principios, ni su extensión es usual (son efectivamente previstos la mitad de los artículos generalmente contenidos en los estatutos de las regiones ordinarias).

Según lo que prevé la Constitución italiana (artículo 116), de acuerdo con los principios del Estatuto mismo (artículo 14), la Región siciliana puede legislar de manera exclusiva en las materias previstas por estas dos normas, por ejemplo, los bienes culturales, la agricultura, la pesca, los entes locales, el ambiente, el turismo y la policía federal etc. Además, con arreglo al artículo 117 de la Constitución italiana y al artículo 17 del Estatuto siciliano, siempre respetando los principios y los intereses puestos en el marco estatal, la Región tiene una competencia compartida con el Estado algunas materias como comunicación, transporte, higiene y sanidad pública, asistencia sanitaria, instrucción media y universitaria, legislación social, disciplina del crédito, de los seguros y del ahorro etc.

Importante es la referencia a la materia fiscal porque, la Región siciliana es, teóricamente, dotada de completa autonomía financiera y fiscal, de hecho, según lo que prevé el artículo 36: «A las necesidades financieras de la Región provee los réditos patrimoniales de la Región a medida de tributos, deliberados por parte de ella

---

<sup>88</sup> Andrea Romano, *Lo statuto regionale siciliano di autonomia speciale nel contesto dell'evoluzione politico-istituzionale dello Stato italiano*.

misma. Sin embargo, son reservados al Estado las impuestas de producción y las entradas de los estancos y del lote». Además, se prevé, en el sucesivo artículo 37 que, acertados los réditos, una cuota del rédito de las empresas industriales y comerciales que tengan establecimientos implantados en la Región (aunque tenga fuera de Sicilia su sede central) será atribuida a esta misma. Finalmente, el artículo 38 establece que el Estado pague anualmente a la Región siciliana, a título de solidaridad nacional, una cantidad de dinero para que sea empleada, sobre la base de un plano económico en la ejecución de obras públicas.

Estos tres artículos son llamados “de la discordia” porque son a la base de una larga controversia entre la Región siciliana y el Estado italiano dado que nunca fueron aplicados en su totalidad, aunque asegurarían una completa autonomía económica a la isla. Además, con el decreto legislativo 251/2016, el artículo 36 fue modificado: es previsto que el 71% del Impuesto sobre personas físicas y la totalidad de los tributos cobrados permanezcan en Sicilia; el Estado percibirá los impuestos de producción, el monopolio de estancos, loto, loterías y todos los nuevos impuestos.

El Estatuto siciliano también define, en su Título I, los órganos de la Región: la Asamblea Regional Siciliana (ARS, órgano legislativo), la Junta y el Presidente de la Región (estos últimos dos, según el artículo 2.2 constituyen el Gobierno de la Región).

En cuanto al órgano legislativo (con sede en Palermo<sup>89</sup>), el Estatuto siciliano, en la Sección I del Título I (artículo 3 y siguientes), prevé que sea constituido por parte de 70 diputados<sup>90</sup>, que son representantes de toda la Región, elegidos en Sicilia mediante sufragio universal directo y secreto por un plazo de cinco años a partir de las elecciones; los diputados, antes de ser admitidos al ejercicio de sus funciones, prestan juramento de operar solamente por el bien de Italia y de la Región. La Asamblea regional Siciliana elige su Presidente, dos vicepresidentes, los Secretarios de la Asamblea y las Comisiones permanentes, según las normas de su reglamento interno, que contiene también las disposiciones sobre el ejercicio de las funciones propias de la Asamblea regional (artículo 5 del Estatuto siciliano). Obviamente, este órgano tiene poder legislativo en las materias de competencia exclusiva y compartida con el Estado y cada año aprueba el presupuesto para el próximo nuevo ejercicio, predispuesto por parte de la Junta.

El Gobierno de la Región se compone de la Junta regional y del Presidente de la Región, disciplinados en la Sección II del Título I del Estatuto siciliano. En cuanto al primero, este es un órgano colegial compuesto por el Presidente más doce Asesores que son prepuestos a una rama de la Administración regional (mediante delegación del Presidente). En cuanto al Presidente, es un órgano unipersonal elegido mediante sufragio universal y directo contextualmente a la elección de la Asamblea Regional Siciliana; se trata del Jefe del Gobierno regional y representa la Región, de hecho, participa en el Consejo de Ministros (a nivel nacional) con voto deliberante en las materias que interesan a la Región. Entre las funciones principales del Gobierno regional se encuentra: la nómina de los dirigentes regionales de los departamentos de la Región y de los Entes

---

<sup>89</sup> Esta sede, el llamado “Palazzo dei Normanni”, fue también la sede del Parlamento del Reino de Sicilia, instituido por parte del soberano siciliano Ruggero II de Sicilia en el 1130 y considerado como el Parlamento más antiguo del mundo.

<sup>90</sup> Recientemente ha sido reducido el número de los miembros de la Asamblea Regional Siciliana desde noventa a setenta mediante la ley constitucional 2/2013.

públicos regionales, la aprobación de los diseños de proyectos de ley mediante iniciativa gubernativa para ser enviados a la ARS y la individuación de la fecha de las elecciones regionales y administrativas.

Originariamente el Estatuto prevé también un Alto Tribunal con poderes jurisdiccionales para juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes regionales y de las leyes y de los reglamentos del Estado respecto al Estatuto. Estas funciones, en 1957, fueron absorbidas por parte de la Corte Constitucional con arreglo a la VII disposición transitoria y final de la Constitución italiana.

Cabe señalar que algunas de las prerrogativas estatutarias no son hoy aplicables, en cuanto faltan las relativas normas de actuación del Estatuto que deben ser emanadas por parte de la Comisión paritaria Estado-Región.

## Conclusión

La elaboración de este trabajo me ha permitido profundizar el tema de la división de poderes, sobre el binomio Nación-Entidad territorial y el concepto de “pueblo”. Esto asume particular relevancia en el derecho, bien a nivel nacional e internacional. Para el Derecho constitucional el “pueblo” es uno de los elementos constitutivos del Estado, junto con el territorio y con la soberanía (de la cual es titular en los Países democráticos) y el Derecho internacional se pone el objetivo del principio de la libre autodeterminación de los pueblos (artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas).

Sin embargo, estos estudios han llevado a preguntarme: ¿hasta qué punto un pueblo se puede considerar efectivamente capaz de autodeterminarse? Obviamente es claro el reenvío de la Carta de la ONU a la necesidad de tutela y al derecho a la autodecisión de los pueblos sometidos a un poder y derecho extranjero, pero hay casos en los cuales los individuos no se sienten realmente parte de un pueblo o de una Nación y en estos casos no hay una intervención por parte del Derecho internacional.

Los “cuestión” siciliana y sobre todo la catalana son, para mí, el ejemplo más claro de una “inconsistencia”, en este sentido del Derecho internacional que, hasta el día de hoy, no prevé medidas adecuadas para que efectivamente parte de un pueblo, que tenga una historia, una cultura y una lengua diferente, pueda pedir su separación de un Estado que no sienta como propio. En estos casos, por un lado, sostengo que debería ser el derecho interno de cada País, quien deba intervenir para poder individualizar medios y modalidades democráticas y legítimas, para garantizar la real autodeterminación del pueblo, como, por ejemplo, ocurrió en el 2014 en Escocia mediante el referéndum sobre la independencia. Por el otro lado, en un mundo que evoluciona y que debería romper las barreras de división entre los individuos, por lo que parece anacrónico hablar todavía de “separación”.

Finalmente, concluido mi trabajo espero que mediante un dialogo civil y pacífico, se puedan solucionar las tensiones entre los Estados centrales y los ciudadanos con ideas separatistas siempre en la óptica de buscar la mejor salida para tutelar y promover las “diferencias” que enriquecen la cultura de cada País y del mundo.

## BIBLIOGRAFÍA

- **Capítulo I: Análisis sobre el ordenamiento jurídico italiano y su articulación territorial**
- “Storia del regionalismo italiano”, Consiglio regionale della Calabria  
<https://www.consiglioregionale.calabria.it/Poloculturale/Regionalismo/Ambito-tematico-1/1.%20Relazione%20generale%20sul%20regionalismo%20italiano.pdf>;
  - *Roberto Bin y Giovanni Pitruzzella*, Diritto costituzionale (Torino: G. Giappichelli editore, 2020);
  - *Giancarlo Rolla*, L’evoluzione dello Stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete,  
<https://www.unioviedo.es/constitucional/fundamentos/decimo/pdfs/Rolla.pdf>;
  - *Irene Marconi*, L’articolo 5 della Costituzione: unità e indivisibilità della Repubblica, Altalex, <https://www.altalex.com/guide/articolo-5-della-costituzione#>;
  - *Stella Marcazzan*, La riforma del titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l’Unione europea, Amministrazione in cammino, <https://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/marcazzan.pdf>;
  - *Giancarlo Rolla*, Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L’apporto del diritto comparato, Le Regioni, 2015;
  - *Matteo Cosulich*, Regioni a statuto speciale, Treccani;  
[https://www.treccani.it/enciclopedia/regioni-a-statuto-speciale\\_%28Diritto-on-line%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/regioni-a-statuto-speciale_%28Diritto-on-line%29/).
  - *Massimo Bordignon, Federico Neri, Leonzio Pizzo y Riccardo Secomandi*, Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l’autonomia differenziata?, Osservatorio CPI, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-le-attuali-regioni-a-statuto-speciale-un-modello-per-l-autonomia-differenziata>;
  - Camera dei deputati, Temi dell’attività parlamentare XVII legislatura, Autonomie territoriali e finanza, Accordi in materia finanziaria tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale,  
[https://temi.camera.it/leg17/post/accordi\\_in\\_materia\\_finanziaria\\_tra\\_lo\\_stato\\_e\\_le\\_regioni\\_a\\_statuto\\_speciale](https://temi.camera.it/leg17/post/accordi_in_materia_finanziaria_tra_lo_stato_e_le_regioni_a_statuto_speciale);
  - *Paolo Carrozza, Alfonso Di Giovine y Giuseppe F. Ferrari*, Diritto costituzionale comparato (Bari: Editori Laterza, 2021);
  - *Luis Lopez Guerra, Eduardo Espín, Joaquín García Morillo, Pablo Pérez Tremps y Miguel Satrustegui*, Derecho constitucional, (Valencia, Tirant lo blanch, 2016);
  - Camera dei deputati XVI legislatura, Servizio Biblioteca – Ufficio legislazione straniera, Il Parlamento spagnolo. Organi direttivi Struttura amministrativa Procedimento legislativo (Aggiornamento),  
[https://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/MLC16026.htm#\\_Toc316561629](https://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/MLC16026.htm#_Toc316561629).
- **Capítulo II: Análisis sobre el ordenamiento jurídico español y su articulación territorial**
- *Luis María Díez-Picazo*, Ordenamiento constitucional español (Valencia: Tirant lo blanch, 2023), 193;
  - *Emilia Girón Reguera*, Esperienza e prospettive del regionalismo in Spagna,  
<https://scienze politiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/398/Diritto%20Regionale%20Europeo%20e%20Comparato%202014-15/SPAGNA.pdf>;
  - Ministerio de Defensa, La organización territorial del Estado,  
[https://www.defensa.gob.es/sapromil/documentacion/03\\_Doc\\_apoyo\\_personal\\_laboral\\_MINISDEF/Documentacion\\_apoyo\\_proceso\\_selectivo\\_personal\\_laboral/La\\_organizacion\\_territorial\\_del\\_Estado.pdf](https://www.defensa.gob.es/sapromil/documentacion/03_Doc_apoyo_personal_laboral_MINISDEF/Documentacion_apoyo_proceso_selectivo_personal_laboral/La_organizacion_territorial_del_Estado.pdf);

- *Luis Sanchez Agesta*, Los principios materiales de la autonomía en la Constitución española de 1978, [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/abrir\\_pdf.php?id=ANU-M-1981-10015700179](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-M-1981-10015700179);
- *Agustin Ruiz Robledo*, Compendio de derecho constitucional español (Valencia: Tirant lo blanch, 2022);
- *Daniele Calabria*, L'autonomia differenziata iberica come modello: analogie e differenze tra il sistema di differenziazione regionale spagnolo e quello italiano, Gruppo di Pisa, Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale, <https://boa.unimib.it/retrieve/e39773b6-c2fb-35a3-e053-3a05fe0aac26/Daniele%20Calabria%20-%20paper%20Call%20GdP%20Milano%202020%20-%20L%27autonomia%20differenziata%20iberica%20come%20modello.pdf>;
- *Daniele Camoni*, Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, Il sistema costituzionale delle Comunità Autónomas spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano, <https://air.unimi.it/retrieve/dfa8b9aa-52e6748be0533a05fe0a3a96/CC.AA.%20e%20Stato%20regionale%20%28Atti%20Convegno%20Torino%2c%2021-06-2019%29.pdf>.

#### ➤ **Capítulo III: Comparación entre el sistema territorial italiano y el español**

- *Benjamin Constat*, La libertad de los antiguos frente a la de los modernos;
- *Giovanni Bognetti*, La divisione dei poteri (Milano: Giuffrè editore, 2001)
- Giappichelli editore, Federalismo e regionalismo; <https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788892107908.pdf>.
- *Alessandro Candido*, Il principio autonomista nel regionalismo italiano, [https://air.unimi.it/bitstream/2434/221552/2/25\\_06\\_2013\\_14\\_43\\_Principio-autonomista-regionalismo-it\\_IT.pdf](https://air.unimi.it/bitstream/2434/221552/2/25_06_2013_14_43_Principio-autonomista-regionalismo-it_IT.pdf);
- *Valerio Strinati*, Regionalismo e federalismo ai tempi della Costituente, Patria Indipendente, <https://www.patriaindipendente.it/servizi/regionalismo-e-federalismo-ai-tempi-della-costituente/>.

#### ➤ **Capítulo IV: La cuestión catalana y la autonomía siciliana**

- *Josep Maria Castellá Andreu*, Lo statuto di autonomia del 2006 come (discutibile) strumento per la realizzazione dell'autogoverno della Catalogna, Federalismi;
- *Carles Viver Pi-Sunyer*, La reforma dello Statuto della Comunità Autónoma di catalogna: principali novità e problema di costituzionalità insorti, Astrid online, <https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/PI-S/PI-SUNYER-issirfa-Comunit-Catalogna.pdf>;
- *Josep Maria Catellá Andreu*, La sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, sobre el estatuto de Autonomía de Catalunya y su significado para el futuro del Estado autonómico, Federalismi;
- *Ilenia Ruggiu*, Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli, [https://www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_2\\_2007/ruggiu.pdf](https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_2_2007/ruggiu.pdf);
- *Anne-Marie Thiesse*, La creazione delle identità nazionali in Europa (Il Mulino, 2004);
- Fernando Rodriguez Garrapucho, L'inganno del catalanismo, Settimana news, <https://www.settimananews.it/italia-europa-mondo/inganno-del-catalanismo/>;

- Roberto Scarciglia, *Aspettando Godot: il referendum sull'indipendenza in Catalogna e le riforme possibili della costituzione spagnola*, <https://arts.units.it/retrieve/e2913fdb-bc49-f688-e053-3705fe0a67e0/Aspettando%20Godot%20def.pdf>;
- *Andrea Romano*, *Lo statuto regionale siciliano di autonomia speciale nel contesto dell'evoluzione politico-istituzionale dello Stato italiano*.