

FERRARO, Luigi: *La cooperazione «anomala» nello stato composto spagnolo. Analisi comparata dei rapporti tra autonomie territoriali e Unione Europea*, Editoriale Scientifica. Seconda Università degli Studi di Napoli. Collana di Studi Italo-Spagnoli. Universidad de Granada, Nápoles, 2010 (302 pp.).

LUIS DE LA PEÑA RODRÍGUEZ(*)

I

La obra considerada se edita fruto de la colaboración entre la Seconda Università degli Studi di Napoli y la Universidad de Granada, en el ámbito de las actividades del Doctorado de Investigación, en materia de gobierno de la Unión Europea, política social y tributaria. La pretensión de tal cooperación es la de ir asentando las bases, que permitan la formación de un auténtico Derecho público europeo. El objetivo no puede ser más loable y ambicioso. Este tipo de actividades debe propiciar una integración cada vez mayor de los europeos en todos los ámbitos. En cierta medida, refleja la idea de Jean Monnet, basada en el gradualismo y la creación de una solidaridad de hecho, que permita tal cohesión de la Europa de los ciudadanos.

En este orden de cosas, la obra de Luigi Ferraro aporta su grano de arena al moverse sobre los ordenamientos jurídicos de Italia, España y la Unión Europea. El trabajo realiza un valioso esfuerzo de comprensión desde esas tres perspectivas señaladas. El resultado ofrece una contribución muy relevante para el adecuado entendimiento de los tres ordenamientos jurídicos en un sector tan significativo como el análisis de la cooperación en los Estados compuestos.

(*) Letrado de las Cortes Generales.

II

En las páginas de presentación del libro, el profesor Pérez Tremps recuerda cómo, durante los años de su formación, leía con sumo interés la espléndida doctrina italiana de Derecho constitucional. Sin duda, los maestros italianos eran una referencia imprescindible para quien trataba de profundizar en el conocimiento de esta disciplina. Los años han pasado y ahora vemos cómo la experiencia constitucional española y su doctrina son observadas por estudiosos como el profesor Luigi Ferraro, en la obra que ahora consideramos. Ello constituye un motivo de halago y refleja, al mismo tiempo, la relevancia del modelo español surgido a partir de 1978.

El Título VIII de la Constitución Española fue una de las partes más discutidas durante el proceso constituyente. La versión final requirió un enorme esfuerzo de generosidad y de patriotismo por parte de los redactores de nuestra Carta Magna. Se alcanzó una posición de consenso que ha permitido facilitar la convivencia en España desde 1978. Ese debe ser el principal objetivo de toda Ley de Leyes. No obstante, el precio de ese gran acuerdo fue un texto con numerosas imperfecciones técnicas y jurídicas. Algunas de ellas son abordadas en la obra de Luigi Ferraro. Por lo demás, más de treinta años después de su aprobación, no habría que descartar una revisión del Título VIII de la Constitución para mejorar su contenido. En todo caso, la reforma constitucional habría de fundarse en un gran pacto de Estado. Sin esta condición cualquier modificación carecería de sentido y se convertiría en un trágala, destinada al fracaso. España ya tiene demasiadas experiencias históricas al respecto.

III

La obra se estructura en cuatro Capítulos y adopta una perspectiva comparada de los ordenamientos constitucionales italiano y español, centrándose en el análisis de la cooperación entre los diversos niveles organizativos territoriales, sin perder de vista el proceso de integración europea.

El Título V de la Constitución Italiana, relativo a las regiones, provincias y municipios, fue modificado por la Ley Constitucional 3/2001, complementada por la Ley de 5 de junio de 2003, conocida como Ley La Loggia. No es momento de entrar a fondo en el significado de esta reforma constitucional. Únicamente, se señalará su enorme trascendencia desde el punto de vista de la organización territorial de este país. El pilar de la modificación estriba en el reconocimiento de autonomía plena de los entes territoriales citados, con reconocimiento de la potestad legislativa en favor de las regiones, atribuyéndoles ciertas potestades, incluso, en política exterior. El nuevo escenario constitucional se completa con la constitucionalización del federalismo fiscal, en el artículo 119 de la Constitución.

Sin duda, los autores de la reforma de 2001 tuvieron presente el modelo de la Constitución Española. No obstante, fueron conscientes de la existencia de determinadas peculiaridades típicas españolas, como son el principio dispositivo, las diversas vías de acceso a la autonomía de los territorios españoles y la tradición histórica y cultural que inciden en la regulación española, elementos que definen la fórmula del denominado Estado autonómico. El profesor Ferraro destaca que estas particularidades de base determinan el perfil asimétrico del Estado español y generan unas modalidades atípicas de cooperación entre el nivel central y el subestatal. En particular, explican la dificultad para que el Senado pueda realizar su función territorial a la que está llamado por el artículo 69 de la Constitución.

En el caso italiano, la constitución de las regiones viene impuesta por la Ley Fundamental, sin que opere el principio dispositivo como en el caso español. Sin embargo, se refleja la influencia constitucional española, en punto a la organización asimétrica, cuando se posibilita en el artículo 116.3.º, la asunción de determinadas competencias específicas para la región que así lo inste. Como es previsible, esta vía puede generar diferencias entre las distintas regiones italianas.

Las novedades incluidas en el Tratado de Lisboa en materia de relaciones interterritoriales incide en la integración comunitaria. El principio de subsidiariedad se refuerza en favor de los niveles territoriales de gobierno subestatales. Esta cooperación entre el

Estado y los entes territoriales es todavía más necesaria en la fase descendente del Derecho comunitario, para evitar sanciones por falta de incorporación del Derecho de la Unión Europea, habida cuenta la responsabilidad de los Estados. Además, en la fase ascendente resulta imprescindible tal colaboración para la formación de la voluntad estatal que ha de defenderse ante las instituciones de la Unión Europea.

IV

En el Capítulo I, el profesor Ferraro subraya que la Constitución Española sólo recoge la cooperación de tipo horizontal, omitiendo la disciplina de la cooperación vertical, entre el poder central y las Comunidades Autónomas. Sin entrar en detalles, la ausencia de esta previsión se fundaba en el hecho de que los constituyentes no estaban en condiciones de prever el modelo final que surgiría del Título VIII de la Constitución. La labor interpretativa de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido perfilando el principio de cooperación entre los distintos niveles territoriales de gobierno, sintetizado en el principio de lealtad autonómica. En cualquier sistema es imprescindible la cooperación, pero lo es todavía más en un caso como el español, donde las competencias se articulan sobre la concurrencia y la interrelación, materia sumamente compleja en la práctica.

Quizá, el autor sobrevalora el elemento del diverso procedimiento de acceso a la autonomía de los territorios, sin tener en cuenta que, en la actualidad, el nivel competencial, esto es, el punto de llegada, entre las Comunidades Autónomas es muy similar. Se refiere a los hechos diferenciales construidos sobre elementos lingüístico-culturales, jurídico-forales y económico-fiscales, que, ciertamente, tienen su encaje constitucional. Destaca en la obra que España ha ido madurando el sentimiento regional a través de un largo proceso histórico, a diferencia del caso italiano, donde sólo el municipalismo tiene una tradición consolidada a lo largo de los siglos. Esto explica que la Constitución Italiana haya dispuesto la constitución de las regiones en su artículo 131, cuidando de introducir ciertos elementos de asimetría, al posibilitar el acceso a la autonomía especial de

algunas regiones y posibilitando el rediseño de las competencias de las regiones, mediante normas de carácter pactado con el Estado.

V

El profesor Ferraro resalta que el carácter asimétrico del regionalismo español se refleja en sus instituciones. En este sentido, destaca el fracaso del Senado como Cámara de representación territorial. De nuevo conviene recordar que los constituyentes desconocían cómo iban a desarrollarse las previsiones acerca de qué territorios iban a constituirse en Comunidades Autónomas y la aceptación de tal modelo de organización. Como se puede imaginar, los redactores de la Constitución no actuaban en un laboratorio aséptico, sino que se movían entre enormes presiones, de todo tipo. Los aspectos esenciales de la reforma del Senado habrán de girar en torno a las funciones y la composición, aspectos resaltados por el profesor italiano en su trabajo.

En la obra se abordan las principales instituciones de colaboración, como son los Convenios entre Comunidades Autónomas y las Conferencias Sectoriales. Manifiesta el autor que éstas se caracterizan por su falta de organización y regularidad en sus trabajos. Las Comisiones bilaterales de cooperación son utilizadas para buscar una relación preferente con el Estado.

Por otra parte, se echa en falta un análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional, 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Razones cronológicas, coincidente con la publicación de la obra, han impedido su tratamiento, excepto en una nota, 79, de la página 112.

VI

En el Capítulo III se estudian los efectos del ordenamiento comunitario en el Estado autonómico. Aquí se manifiesta el modelo español de cooperación territorial con nitidez en lo que se refiere a estas relaciones con al Unión Europea.

Después de considerar las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se analizan los sistemas de conferencias sectoriales y, detenidamente, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE).

En este Capítulo se detecta cómo el proceso de integración europea representa un estímulo adicional para la reforma del Senado, en un sentido auténticamente territorial, habida cuenta de la necesidad de encontrar un órgano constitucional capaz de realizar un tipo de cooperación que equilibre las perspectivas multilaterales y bilaterales.

Finalmente, se refiere a algunas cuestiones problemáticas relacionadas con las oficinas de representación de las Comunidades Autónomas ante la Unión Europea.

VII

El Capítulo IV y último del libro se refiere a las regiones italianas y la integración europea, teniendo presentes las lecciones derivadas del modelo español. En primer término, destaca la necesidad de abordar la reforma del Senado italiano, en cierta medida, por similares razones que en el supuesto español. La cooperación viene impuesta por las normas jurídicas italianas, a diferencia de España, donde el papel del Tribunal Constitucional sobre esta materia es decisivo. Así, una institución básica es la Conferencia entre el Estado y las regiones de Italia, cuyo funcionamiento se encuentra ampliamente regulado. Esta institución desempeña un papel fundamental en el proceso de integración europeo. En lo que atañe a España, existe la reunión de la Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas y del Presidente del Gobierno, que tiene una naturaleza distinta. Para el autor, la rigidez de las previsiones constitucionales en materia de cooperación horizontal de las Comunidades Autónomas y sus caracteres asimétricos supone un obstáculo para el establecimiento de relaciones de colaboración recíproca. Llama la atención una diferencia entre las Comunidades Autónomas españolas y las regiones italianas, en sus relaciones con Bruselas, donde estas instituciones españolas cuentan con una presencia más significativa que las regiones italianas.

VIII

Para concluir, la cooperación es una pieza esencial dentro de cualquier forma organizativa de Estado. En el caso de España o de Italia, esta nota cobra más relevancia, aún si cabe. Italia ha constitucionalizado expresamente el principio de la leal colaboración en la reforma del Título V de su Carta Fundamental, en 2001. España adolece de una colaboración horizontal entre las Comunidades Autónomas, que es muy necesaria para acceder a la cooperación vertical. Resulta necesario para ello superar obstáculos como la asimetría, la desconfianza recíproca entre las Comunidades Autónomas y la rigidez constitucional sobre la cooperación horizontal.

En resumen, nos encontramos ante un libro de gran interés para mejorar el conocimiento y facilitar la reflexión acerca de dos ordenamientos jurídicos, el español y el italiano, que, progresivamente, se integran en lo que pudiera denominarse Derecho común europeo. Esta característica refuerza el valor de la obra aquí considerada.