

APUNTES JURISPRUDENCIALES SOBRE EL NUEVO REGIONALISMO ITALIANO

CARLOS ORTEGA SANTIAGO
*Profesor de Derecho Constitucional
en la Universidad de Valladolid*

Desde su entrada en vigor hace un año, la nueva organización territorial prevista en la Constitución italiana apenas ha suscitado desarrollos efectivos en el plano político y normativo; sin embargo, empieza a generar un amplio debate académico y algunas decisiones jurisprudenciales de interés. En este orden de cosas, diversas Sentencias de la Corte constitucional italiana han arrojado luz recientemente sobre los límites de la autonomía reconocida a las regiones en Italia, y acerca de las bases constitucionales en las que se asienta dicha autonomía.

Destaca por su importancia la Sentencia n.º 304/2002, en la que la Corte resuelve un recurso planteado por el Presidente del Consejo de Ministros acerca de la legitimidad constitucional de una modificación del Estatuto de la Región *Marche*. En primer lugar, la Corte se pronuncia sobre el procedimiento de impugnación de las leyes regionales que aprueban y modifican los Estatutos ordinarios. Como se indicaba en la anterior crónica¹, la nueva disciplina constitucional italiana establece que las regiones con Estatuto ordinario disponen de plena autonomía para aprobar sus normas estatutarias, sin la intervención posterior de la ley del Estado; a diferencia de lo que acontece con los Estatutos especiales, cuyo procedimiento de elaboración y aprobación no ha

1. Cfr. ORTEGA SANTIAGO, C., «Crónica constitucional italiana: La reforma del Estado regional y las elecciones legislativas de 2001», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 7, 2001, p. 315 y ss. Para un análisis más detallado de la reforma del Estado regional, permítase el reenvío a ORTEGA SANTIAGO, C., «La nueva organización territorial regional, ¿o cuasi federal?, prevista en la Constitución italiana», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 64, 2002, p. 113 y ss.

sido alterado por las reformas de la Constitución, por lo que siguen disponiendo de la naturaleza jurídica de leyes constitucionales y por tanto leyes del Estado.

Por otra parte, la ley regional que aprueba o modifica el Estatuto ordinario se diferencia del resto de leyes regionales por su procedimiento de elaboración: El Estatuto precisa de dos aprobaciones sucesivas del Consejo regional por mayoría absoluta, y puede ser sometida a referéndum para su ratificación en el plazo de tres meses desde su publicación; requisitos procedimentales agravados que, lógicamente, no se exigen para el resto de leyes regionales, cuya aprobación requiere una sola votación en el Consejo, es aprobada por mayoría y no se somete a referéndum. Pero además, como aclara la Sentencia 304/2002 a la que nos referimos, el Estatuto y el resto de leyes regionales se diferencian también por su procedimiento de impugnación ante la Corte constitucional.

Según se establece en esta decisión de la Corte, el recurso de legitimidad constitucional (*questione di legittimità costituzionale*) frente a los Estatutos ordinarios tiene carácter preventivo, antes de la entrada en vigor del mismo; mientras que la impugnación del resto de leyes regionales tiene carácter sucesivo, una vez que la norma ha entrado en vigor y ha comenzado a producir efectos jurídicos. De esta forma, la Corte constitucional determina cuál es la interpretación de los nuevos preceptos incorporados a los arts. 123 y 127 de la Constitución italiana (CI) tras las recientes reformas de la misma, preceptos de los que podría deducirse en una primera lectura que todas las leyes regionales son objeto únicamente de un control sucesivo.

A este respecto, en el párrafo segundo del art. 123 CI se establece que «... El Gobierno de la República puede promover la cuestión de legitimidad constitucional sobre los estatutos regionales ante la Corte constitucional en el plazo de treinta días desde su publicación». Y el párrafo primero del art. 127 dispone que «El Gobierno, cuando considere que una ley regional excede de las competencias de la región, puede promover la cuestión de legitimidad constitucional ante la Corte constitucional en el plazo de sesenta días desde su publicación»². No obstante, a pesar de las similitudes en el tenor literal de ambas disposiciones constitucionales, la Corte ha considerado que el término *publicación* que determina el momento en que empieza a transcurrir el plazo de presentación de la cuestión de legitimidad constitucional, ha de interpretarse de modo diferente en cada uno de estos preceptos.

Así, en cuanto a las leyes que aprueban o modifican los Estatutos regionales ordinarios, el plazo para promover el control de legitimidad constitucio-

2. Por otra parte, la interpretación de que todas las leyes regionales (incluidos los Estatutos) serían objeto únicamente de un control jurisdiccional sucesivo podría encajar mejor con el espíritu de las reformas constitucionales, en las que se eliminan los controles políticos y jurisdiccionales preventivos que el Gobierno de la República puede activar sobre la legislación regional, y en las que se parifican las leyes del Estado y las leyes regionales en cuanto a su impugnación ante la Corte (art. 127 CI).

nal ante la Corte comienza a transcurrir desde la publicación que da noticia (*pubblicazione notiziale*) de la aprobación estatutaria en el Consejo regional, y no de la publicación posterior a la promulgación que determina la entrada en vigor de la norma; sin embargo, en el caso del resto de leyes regionales es esta última publicación la que se tiene en cuenta. A partir de esta consideración, la Corte concluye que el legislador constitucional ha incorporado un control preventivo sobre los Estatutos ordinarios, diferente del sucesivo que es propio del resto de leyes regionales.

Para llegar a esta consideración del término *publicación* contenido en el art. 123 CI, el Alto tribunal lleva a cabo una interpretación sistemática del citado artículo y del procedimiento de elaboración y aprobación del Estatuto regional disciplinado en el mismo. Según la Corte, entre otros requisitos procedimentales en ese artículo se establece la posibilidad de que el Estatuto aprobado por el *Consiglio regionale* se someta a referéndum popular de ratificación a partir de los tres meses de su publicación, si así lo solicita 1/50 de los electores de la Región o 1/5 de los componentes del Consejo regional. Por otra parte, si el Estatuto es sometido a referéndum y no es aprobado por la mayoría de los votos válidos, no será ratificado y no podrá ser promulgado.

Por esta razón, la publicación a que se refiere en dos ocasiones el art. 123 CI, una en relación con el plazo para impugnar el Estatuto, la otra respecto del plazo para solicitar que se someta a referéndum, es la misma; esto es, la publicación que da noticia de que se ha aprobado un texto normativo estatutario en el Consejo regional, texto normativo que no se ha perfeccionado aún a través de su promulgación y de la necesaria publicación que determina su entrada en vigor porque, precisamente, dicho texto puede ser objeto de referéndum de ratificación o ser impugnado preventivamente ante la Corte constitucional.

De esta forma, la Corte considera que en la reforma constitucional de 1999 que modificó el art. 123, el reconocimiento pleno de la autonomía estatutaria y el control preventivo de legitimidad constitucional del Estatuto representan un binomio inescindible, que no ha sido alterado por la modificación constitucional de 2001 en la que se reforma el art. 127 CI. En definitiva, no es posible considerar que esta modificación constitucional posterior haya alterado el régimen jurídico de impugnación de los Estatutos regionales, asimilándolo al del resto de leyes regionales *ordinarias*³.

Como conclusión de su argumentación, la Corte establece cuál es la finalidad que informa el control preventivo de constitucionalidad de los estatutos

3. Como se puede deducir con facilidad, con esta argumentación acerca del carácter preventivo de la impugnación de los Estatutos regionales, la Corte estaba resolviendo una causa de inadmisión alegada por la Región *Marche* frente a la impugnación de su reforma estatutaria, causa en la que se consideraba que el recurso sólo podía presentarse en el plazo de treinta días desde que la modificación del Estatuto hubiese sido promulgada y publicada para su entrada en vigor. En otro orden de cosas, la Corte considera que la *pubblicazione notiziale* que abre el plazo para la impugnación, es la realizada en el Boletín oficial de la Región.

regionales: Impedir que los posibles vicios de inconstitucionalidad del Estatuto se trasladen en cascada a la actividad legislativa y administrativa de la Región, en aquellas materias de la competencia regional con arreglo a la norma estatutaria presuntamente viciada. Finalidad que, según la Corte, se vincula a la especial posición que corresponde al Estatuto regional en la jerarquía de las fuentes regionales tras las reformas constitucionales.

Pero esta Sentencia, y otras recientes de la Corte italiana, incorporan también conclusiones de interés en relación con la potestad estatutaria de las regiones y la autonomía política que se refleja en dicha potestad. En concreto, las decisiones de la Corte ponen de manifiesto que, aunque las modificaciones constitucionales de la organización territorial regional han sido sustanciales, ello no supone una ruptura o discontinuidad entre el antiguo ordenamiento regional y sus instituciones, y los nuevos Estatutos y la nueva organización institucional que pueden surgir tras la revisión de la Constitución. En efecto, en la Sentencia a la que nos estamos refiriendo (304/2002) la Corte afirma que la nueva redacción constitucional no impide que la ley regional estatutaria modifique parcialmente el Estatuto vigente antes de la revisión constitucional; de dicha revisión no se deriva la carga para la región de elaborar y aprobar de modo completo un nuevo Estatuto regional.

Considera la Corte que los anteriores Estatutos, aunque eran aprobados por ley estatal, no eran simple expresión del poder del Estado, sino que eran manifestación también de la autonomía regional ya que el poder estatal no podía modificarlos ni enmendarlos unilateralmente. De esta forma, tras las revisiones constitucionales la ley regional puede cambiar de modo completo el Estatuto regional ordinario, pero también puede modificarlo parcialmente. La otra interpretación supondría, según la Corte, una limitación muy grave de la potestad normativa regional, que sólo tendría cabida si hubiese sido incorporada expresamente en la Constitución por las leyes constitucionales de revisión.

A su vez, esta continuidad de la autonomía regional tiene su reflejo en el ámbito institucional, en este caso como restricción o limitación del poder de innovación estatutario de las regiones. Así se deduce de las Sentencias 106/2002 y 306/2002, en relación con la denominación de las asambleas legislativas regionales. La Constitución italiana se refiere a las mismas como *Consiglio regionale*, pero sendas decisiones del *Consiglio regionale* de la Región *Marche* y del de la región *Liguria*, decidieron incorporar oficialmente la denominación *Parlamento* a la de *Consiglio regionale* para referirse a estas asambleas legislativas.

El *Consiglio regionale* de la Región *Liguria* adoptó una decisión sin valor de ley (*delibera*), que disponía la utilización del *nomen Consiglio regionale della Liguria-Parlamento della Liguria* en todos los documentos y las actuaciones de la asamblea legislativa regional, decisión que fue impugnada por el Gobierno de la República a través del conflicto de atribuciones, resuelto con la sentencia 106/2002. El Consejo regional de la región *Marche* adoptó una

decisión legislativa estatutaria (*deliberazione statutaria*) en la que se disponía la utilización del *nomen Consiglio Regionale delle Marche-Parlamento delle Marche* en referencia a la asamblea legislativa regional, y también del *nomen Consigliere regionale-Deputato delle Marche*, en referencia a los representantes integrantes de dicho órgano; *deliberazione statutaria* que fue impugnada a través del control preventivo de los estatutos al que hemos hecho referencia, previsto en la novación del art. 123 CI.

La Corte considera en estas decisiones que el carácter exclusivo del *nomen Parlamento* para referirse al órgano legislativo estatal no deriva de que sea dicho órgano la sede exclusiva o preeminente de la soberanía popular, puesto que la concreción de dicha soberanía en el Parlamento nacional característica de los formas de gobierno democráticas no es exclusiva y no impide, por tanto, que haya otras manifestaciones o concreciones de la soberanía popular, como aconteció con las asambleas legislativas de los entes territoriales dotados de autonomía política⁴. Según la Corte constitucional, el nuevo modo de ser de las autonomías territoriales que se deriva de las revisiones constitucionales y que incluye la abolición de los controles estatales, ha potenciado la función legislativa regional y su vinculación con la manifestación de la voluntad popular.

Sin embargo, la sustancial parificación de funciones entre las regiones y el Estado que alegan las representaciones regionales para avalar la utilización del *nomen Parlamento* por sus asambleas legislativas, no puede ser atendida. Para la Corte constitucional italiana, los órganos regionales no son entidades nuevas nacidas en los ordenamientos regionales tras la revisión constitucional, sin ninguna vinculación con los órganos regionales previstos en el momento de aprobarse la Constitución italiana. El legislador constitucional de la reforma no ha actuado sobre el *nomen* de los entes legislativos regionales, de manera que sigue vigente la opción del Constituyente que dotaba de denominación propia al órgano legislativo nacional (*Parlamento*), diferente de la denominación específica atribuida a los órganos legislativos regionales (*Consiglio regionale*). Por otro lado, la imposibilidad de que el término Parlamento pueda emplearse en los ordenamientos regionales no es una mera cuestión semántica según la Corte. El *nomen Parlamento* tiene un valor calificativo, connotando al órgano y a la posición exclusiva que le corresponde en la organización constitucional⁵.

4. Añade además la Corte en la Sentencia 106/2002 que «[...] las formas y los modos en los que puede desarrollarse la soberanía popular no se resuelven en la representación política, sino que impregnan a todo el entramado constitucional [...]». Afirmación lógica en un ordenamiento jurídico donde determinadas instituciones de democracia directa o participativa (referéndum de derogación de leyes, iniciativa legislativa popular) han adquirido tanta relevancia normativa y práctica.

5. Al igual que ocurre con la denominación *Deputato*, que según la Corte (Sentencia 306/2002) no puede modificar ni integrarse con el término *consigliere regionale*, ya que la Constitución utiliza el término diputado para referirse a los integrantes de una de las dos Cámaras que integran el Parlamento italiano (*Camera dei Deputati*). Todo ello con la excepción de los inte-

Para concluir, las decisiones de la Corte a las que nos venimos refiriendo aportan algunas valoraciones de interés en cuanto a los límites constitucionales de la actividad del legislador regional. De modo más o menos directo, en las Sentencias que estamos comentando la Corte resuelve acerca de las alegaciones de la representación regional en las que se afirma que la vinculación a la Constitución de la legislación regional sería menos intensa tras las reformas constitucionales. En concreto, en dichas alegaciones se considera que «la armonía con la Constitución» que se exige al Estatuto regional tras la modificación del art. 123 CI⁶, se referiría a los valores generales que inspiran la Constitución, impediría que el Estatuto «se orientase contra la Constitución», vulnerase los principios generales de la misma, pero no excluiría la posibilidad de que el Estatuto derogase concretas prescripciones constitucionales.

Esta argumentación regional, presente en los procedimientos resueltos en las Sentencias 304 y 306 de 2002 referidos ambos a decisiones estatutarias de la Región *Marche*, se explica por el contenido puntual de dichas decisiones. En la primera de ellas, el Consejo regional se limitaba a regular en el Estatuto la sustitución del Presidente regional por el Vicepresidente regional en caso de muerte o impedimento permanente del primero. Disciplina estatutaria que es considerada contraria a la Constitución por la Corte, porque esa regulación regional sólo es posible si previamente la Región ha regulado en su Estatuto la forma de gobierno regional y la forma de elección del Presidente de la Región.

Cuando esa regulación no se haya producido, como era el caso, la forma de designación del Presidente y las consecuencias derivadas de su incapacidad o muerte, han de ser las previstas de forma transitoria y supletoria en la Constitución (último párrafo del art. 122 y del art. 126; y art. 5, párrafo 2, de la ley constitucional n.º 1 de 1999, en cuanto a la regulación transitoria). De esta forma, en caso de muerte o impedimento del Presidente, la regla prevista en la Constitución es la disolución de la Junta regional y del Consejo regional, y la convocatoria de nuevas elecciones (según la regla, *simul stabunt simul cadent*). En cuanto a la Sentencia 306/2002, como se ha dicho anteriormente la Corte se pronuncia sobre la imposibilidad de denominar *Parlamento* a un *Consejo regional* y *diputados* a sus miembros, aunque esta disciplina no vaya contra el espíritu y los principios fundamentales de la Constitución.

En definitiva, lo que hay que destacar es que la Corte considera que los Estatutos regionales están vinculados jerárquicamente a la Constitución en su

grantes de la asamblea legislativa de la Región Sicilia, que en su correspondiente Estatuto reciben el *nomen* de diputados; *excepción* que encuentra explicación histórica en que esta región disponía de un Estatuto propio anterior a la Constitución, aprobado a través de un decreto legislativo real en 1946 y convertido posteriormente en ley constitucional en 1948, tras la entrada en vigor de la Constitución italiana.

6. En la anterior disciplina constitucional contenida en este artículo, se exigía la armonía de los Estatutos con la Constitución y con las leyes de la República (del Estado).

conjunto, como complejo normativo de valores, principios y prescripciones. La nueva autonomía reconocida a los entes regionales en la Constitución italiana, no conlleva un debilitamiento de la vinculación jerárquica del Estatuto a la Constitución que permita afirmar una sumisión exclusiva a los valores y principios de la misma. Según la Corte, la referencia a «la armonía con la Constitución» lejos de despotenciarla, reafirma la exigencia de un respeto puntual por todas y cada una de las disposiciones constitucionales por parte del Estatuto. En definitiva, dicha previsión constitucional despliega una finalidad garantista más amplia: No sólo evitar la contraposición del Estatuto con las concretas previsiones constitucionales, contraste que supone evidentemente una disarmonía con la Constitución; sino evitar también el peligro de que el Estatuto vulnere el espíritu de la Constitución, aunque respete la literalidad de la misma.