

# SIGNIFICADO E IMPLICACIONES DE LA REFORMA DEL ARTÍCULO 127 DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA: LA DESAPARICIÓN DEL CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LAS LEYES REGIONALES

MIGUEL ÁNGEL ALEGRE MARTÍNEZ  
*Profesor Titular de Derecho Constitucional*  
*Universidad de León*

## SUMARIO

- I. Planteamiento
- II. La reforma del artículo 127: desaparición del control previo
- III. Control en vía directa de las leyes estatales y regionales
- IV. Consideraciones finales sobre el modelo de control de constitucionalidad.

## I. PLANTEAMIENTO

Recientemente se ha apuntado por parte del Gobierno la posibilidad de reformar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para recuperar alguna modalidad de control previo sobre las reformas de los Estatutos de Autonomía (*Cfr. El Mundo*, 1 de noviembre 2003), dieciocho años después de que su artículo 79 fuera derogado por la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio. Como modesta contribución al debate que sin duda abrirá dicha iniciativa, puede resultar ilustrativa la referencia al supuesto italiano de control previo de las leyes regionales, desaparecido tras la reforma, en 2001, del artículo 127 de la Constitución.

La Constitución italiana de 1947 disciplinó de modo específico el control del Estado sobre las leyes regionales, estableciendo una modalidad de control

de constitucionalidad sobre las mismas, cuyo carácter jurisdiccional no se cuestionaba a pesar de su carácter preventivo, y que, según hemos mantenido en un trabajo anterior, no era sino una especificación del juicio de legitimidad constitucional regulado con carácter general en el artículo 134<sup>1</sup>.

Esa posibilidad de que las leyes regionales pudieran ser objeto de control previo de constitucionalidad ha desaparecido como consecuencia de la reforma del artículo 127, realizada por la *Ley constitucional n.º 3 de 2001* de 18 de octubre<sup>2</sup>.

Como es sabido, esta importante reforma ha venido a modificar el Título V (*Le Regioni, le Provincie, i Comuni*), de la Parte segunda (*Ordinamento della Repubblica*) de la Constitución italiana. Por eso, y para situar al nuevo artículo 127 en su debido contexto, hay que empezar afirmando que éste se inscribe en la sustancial alteración del reparto territorial del poder, llevada a cabo por la citada Ley constitucional, y que afecta sobre todo a la distribución de competencias, merced al «vuelco del principio de la enumeración y al cambio de los ámbitos materiales»<sup>3</sup>.

Estamos ante lo que se ha considerado un claro giro federalista, ya iniciado con la Ley constitucional n.º 1 de 1999 de 22 de noviembre, relativa a la elección directa del presidente de la Junta Regional y la autonomía estatutaria de las regiones según lo establecido en los nuevos artículos 122 y 123<sup>4</sup>.

1. Miguel Ángel ALEGRE MARTÍNEZ, *Justicia constitucional y control preventivo, Justicia constitucional y control preventivo*, Universidad de León, Secretariado de Publicaciones, 1995, pp. 219 ss., en concreto p. 221, y 307 ss. Se pretende mostrar allí, en efecto, la ausencia en Italia de un debate doctrinal sobre la naturaleza jurisdiccional de la Corte y del control por ella ejercido, al menos desde el punto de vista de la contraposición entre control previo y control sucesivo. Queremos decir con ello que no se ha pretendido establecer diferencias de naturaleza entre el control previo de las leyes regionales (art. 127.4 de la Constitución) y el control *a posteriori* de las leyes regionales y del resto de las leyes y actos con fuerza de ley (art. 134), por el hecho de que aquél tenga carácter preventivo, esto es, anterior a la entrada en vigor de la disposición objeto de control. Es decir, no se afirmaba que el control de las leyes regionales previsto en el artículo 127 sea un control de carácter político debido a su carácter previo, como sí se ha afirmado en ocasiones respecto del modelo francés, y se afirmó en su momento en España respecto del control previo de Estatutos de Autonomía y Leyes Orgánicas previsto en el artículo 79 de nuestra Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y derogado por la ley orgánica 4/1985 de 7 de junio. Lo cual no impedía que autores italianos calificaran de *control político* —o al menos pusieran en entredicho su carácter jurisdiccional— el modelo francés (Mauro CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario della costituzionalità delle leggi nel Diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 1978, pp. 7-8) o el español (Giancarlo ROLLA, *Indirizzo politico e Tribunale Costituzionale in Spagna*, Napoli, Jovene, 1986, pp. 160 ss., especialmente p. 177; Lucio PEGORARO, *Le leggi organiche: profili comparatistici*, Padova, CEDAM, 1990, pp. 139 ss.). En cuanto a la Corte Costituzionale, ya desde los primeros años estableció que su competencia para conocer de la *questione di legittimità* prevista en el artículo 127.4, debía entenderse como una especificación de la competencia general prevista en el artículo 134 de la Constitución (sentencia de 9 de marzo 1957, n.º 38, *Giurisprudenza Costituzionale*, 1957, pp. 463 ss.).

2. (*Gazz. Uff.* n.º 248 de 24 de octubre), en vigor desde el 8 de noviembre de 2001.

3. Stelio MANGIAMELI, «Corte Costituzionale e Titolo V: L'impatto della riforma», *Giurisprudenza Costituzionale*, fascículo 1, 2002, pp. 457-470 (457).

4. Cfr. Marie-Pierre ÉLIE, «L'Italie, un État fédéral? À propos des lois constitutionnelles n.º 1 du 22 novembre 1999 et n.º 3 du 18 octobre 2001», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n.º

La reforma de 2001 profundiza en esa aproximación a los modelos federales, en particular mediante un nuevo sistema de reparto de competencias. Como acertadamente sintetiza Ortega Santiago, la nueva regulación (artículo 117) enumera las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva para legislar, y aquellas sobre las que Estado y Regiones pueden legislar de modo concurrente, respecto de las cuales corresponde a aquél únicamente establecer los principios fundamentales. Queda para las Regiones la potestad legislativa sobre materias no reservadas expresamente a la legislación estatal. De este modo, «el sistema de listas que sigue la nueva regulación constitucional italiana es el característico de los sistemas federales y se distancia claramente de la anterior regulación constitucional, en la que se especifican solamente las materias sobre las que las Regiones pueden dictar disposiciones legislativas»<sup>5</sup>.

Muchas son las cuestiones problemáticas que deja abiertas esta reforma, sometida a referéndum el 7 de octubre de ese mismo año, con un resultado favorable del 64,2% de los votos, aunque con una escasísima participación del 34% de los ciudadanos con derecho a voto<sup>6</sup>. Ciertamente, al reforzar la autonomía de las regiones y 'renovar' la garantía constitucional de la autonomía de los entes locales, conlleva el riesgo de generar situaciones conflictivas, por la mayor complicación que introduce en el sistema de fuentes (que será susceptible de interpretaciones diversas), y por la insuficiencia de mecanismos eficaces de conexión o enlace institucional<sup>7</sup>.

Por eso, en buena medida tendrá que ser la Corte Constitucional la que venga a clarificar las cuestiones controvertidas<sup>8</sup>, con lo que, probablemente, se repetirá la misma situación que en España, donde el destacado protagonismo del Tribunal Constitucional a la hora de clarificar las múltiples cuestiones que deja abiertas el modelo de organización territorial diseñado por la Constitución de 1978, ha convertido a este órgano en pieza clave para la definición del Estado de las Autonomías. Se materializa así el peligro sobre el que, en relación

52, octubre-diciembre 2002, pp. 749-757; Marco OLIVETTI, «La reforma del regionalismo italiano», *Civitas Europa (Revista Jurídica sobre la Evolución de la Nación y del Estado en Europa)*, n.º 8, marzo 2002, pp. 141-169, traducción de Pedro REBOLÉ; Carlos ORTEGA SANTIAGO, «Teoría y realidad constitucionales en Italia. Un año de reformas constitucionales», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 5, 2000; pp. 257-264 (258).

5. C. ORTEGA SANTIAGO, «Crónica constitucional italiana: la reforma del Estado regional y las elecciones legislativas de 2001», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 7, 2001, pp. 315-322 (317). Sobre el giro hacia el federalismo en Italia, desde el punto de vista de su potencial incidencia en la configuración bicameral de su Parlamento, *vid.* Salvatore BONFIGLIO, «El debate sobre la transformación del Senado en Italia. Hacia el Estado Federal», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 55, 2002, pp. 7-28, traducción de Luis JIMENA QUESADA.

6. C. ORTEGA SANTIAGO, «La nueva organización territorial regional, ¿o cuasi federal?, prevista en la Constitución italiana», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 64, 2002, pp. 113-132 (117).

7. Tomasso F. GIUPPONI, «Regioni versus enti locali: un (mai sopito) conflitto riaperto dalla riforma del Titolo V della Costituzione», *Quaderni Costituzionali*, n.º 1/2002, pp. 94-96.

8. *Vid.* al respecto el trabajo de C. ORTEGA SANTIAGO, «Apuntes jurisprudenciales sobre el nuevo regionalismo italiano», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 10-11, 2002- 2003, pp. 577-583.

al caso español, ha alertado De Vega García, de que el Tribunal Constitucional se extralimite en su papel de guardián de la voluntad del poder constituyente para convertirse, de algún modo, en su sustituto<sup>9</sup>.

De hecho, la doctrina italiana ya se ha referido a los numerosos y delicados problemas que deja planteados la reforma (por ejemplo, en materia de derecho transitorio) y que están siendo resueltos por la Corte Constitucional al decidir sobre los procesos ante ella planteados antes y después de entrar en vigor de la reforma<sup>10</sup>.

## II. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 127: DESAPARICIÓN DEL CONTROL PREVIO

De todas formas, lo que nos interesa fundamentalmente en estas páginas es la modificación del artículo 127 por la citada Ley constitucional n.º 3 de 2001, en virtud de la cual ha desaparecido una modalidad de control facultativo, abstracto, en vía principal o directa, y de carácter previo, sobre la constitucionalidad de las leyes regionales. Se trataba de la excepción al modelo general de control de constitucionalidad por parte de la *Corte Costituzionale* italiana, caracterizado por llevarse a cabo con carácter sucesivo (es decir, con posterioridad a la entrada en vigor de la ley)<sup>11</sup>.

En efecto, el nuevo artículo 127,

«El Gobierno, cuando considere que una ley regional excede la competencia de la Región, podrá promover la *cuestión de legitimidad constitucional* ante la Corte Constitucional dentro de los sesenta días desde su publicación.

La Región, cuando considere que una ley o un acto que tenga valor de ley del Estado o de otra Región lesiona su esfera de competencia, podrá promover la *cuestión de legitimidad constitucional* ante la Corte Constitucional dentro de los sesenta días desde la publicación de la ley o del acto que tenga valor de ley»<sup>12</sup>.

9. Pedro DE VEGA GARCÍA, «Prólogo» a *Constitución Española* (edición, notas e índice de Antonio DE CABO DE LA VEGA), Madrid, Biblioteca Nueva, 1996, pp. XIII-XXVIII (XXVI).

10. Baste citar, a modo de ejemplo, los trabajos de: Elisabetta LAMARQUE, «Il nuovo art. 127 della Costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via di azione», *Quaderni Costituzionali*, n.º 1/2002, pp. 96-99 (97); S. MANGIAMELI, «Corte Costituzionale e Titolo V: L'impatto della riforma», *cit.*, Eduardo GIANFRANCESCO, «La rinuncia al ricorso nel giudizio in via principale all'indomani della riforma del titolo V. Alcune brevi considerazioni», *Giurisprudenza Costituzionale*, fascículo 3, 2002, pp. 1495-1501; Antonio D'ATENA, «La Consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore», *Giurisprudenza Costituzionale*, fascículo 3, 2002, pp. 2027-2034 (2033); Silvia ILLARI, «La Corte Costituzionale in equilibrio tra continuità e discontinuità nell'opera di adeguamento dell'ordinamento alla riforma del Titolo V», *Giurisprudenza Costituzionale*, fascículo 6, 2002, pp. 4399-4409.

11. M.A. ALEGRE MARTÍNEZ, *Justicia constitucional y control preventivo*, *cit.*, p. 219.

12. «Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

Viene a sustituir al que establecía lo siguiente:

«Toda ley aprobada por el Consejo Regional será comunicada al Comisario, el cual, salvo en el caso de oposición por parte del Gobierno, debe darle el visto bueno en el plazo de treinta días desde la comunicación.

La ley será promulgada en los diez días siguientes al visto bueno, y entrará en vigor no antes de quince días desde su publicación. Si una ley es declarada urgente por el Consejo Regional, y el Gobierno de la República lo consiente, la promulgación y la entrada en vigor no estarán sometidas a los plazos indicados.

El Gobierno de la República, cuando considere que una ley aprobada por el Consejo Regional excede la competencia de la Región o choca con los intereses nacionales o con los de otras regiones, la reenviará al Consejo Regional dentro del plazo establecido para el visto bueno.

*En caso de que el Consejo Regional la apruebe de nuevo por mayoría absoluta de sus miembros, el Gobierno de la República podrá, en los quince días desde la comunicación, promover la cuestión de legitimidad ante la Corte Constitucional, o la de oportunidad por conflicto de intereses ante las Cámaras. En caso de duda, la Corte decidirá de quién es la competencia»<sup>13</sup>.*

La lectura de ambos preceptos permite apuntar varios aspectos de interés en relación con la reforma, cuya mención ayudará a comprender mejor la incidencia del aspecto que concretamente nos ocupa (la desaparición de dicha modalidad de control previo) en el sistema de Justicia constitucional configurado por la Constitución italiana.

En esta línea cabe destacar, primeramente, la supresión del trámite de *visto bueno* previo a la promulgación que (salvo en caso de oposición del Gobierno) debía dar el Comisario del Gobierno a las leyes Regionales. Lógicamente, ello está relacionado con la abrogación, por la misma ley constitu-

La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge».

13. «Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione.»

La legge è promulgata nei dieci giorni dalla apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati.

Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto.

*Ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti le Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza».*

cional, del artículo 124, que regulaba la figura del Comisario del Gobierno en las regiones de estatuto ordinario<sup>14</sup>.

Asimismo, tal y como apunta Ortega Santiago, desaparecen los anteriores mecanismos de *control político* sobre las leyes regionales, que ofrecían al Gobierno de la República la posibilidad de reenviar al Consejo Regional la ley regional que excediera su ámbito competencial o chocara con los intereses nacionales o con los de otras regiones, así como la posibilidad de que el Consejo Regional la aprobara de nuevo por mayoría absoluta. En palabras de este mismo autor, y en relación con el *giro federal* ya mencionado, la eliminación de estos controles políticos supone un alejamiento de los «presupuestos propios de un Estado regional»; de tal manera que, «tras la reforma constitucional, el Gobierno sólo podrá plantear la cuestión de legitimidad constitucional ante la *Corte Costituzionale*»<sup>15</sup>.

Por otra parte, y centrándonos ya en el control de constitucionalidad, pero en íntima relación con los tintes federalistas que sirven de hilo conductor a toda la reforma, se observa que los supuestos en que el Gobierno puede promover la *cuestión de legitimidad constitucional* ante la Corte Constitucional (ahora ya sin previo reenvío al Consejo Regional), se ven reducidos respecto de los que, en la anterior redacción, posibilitaban dicho reenvío y posterior recurso a la Corte: *exceder la competencia de la Región o chocar con los intereses nacionales o con los de otras regiones*. En efecto, el actual artículo 127.1 se refiere únicamente al supuesto de que el Gobierno «considere que una ley regional excede la competencia de la Región». Desaparece, por tanto, la mención a los intereses nacionales o de otras regiones<sup>16</sup>.

14. Cfr. E. LAMARQUE, «Il nuovo art. 127 della Costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via di azione», *cit.*, p. 98.

15. Respectivamente, C. ORTEGA SANTIAGO, «La nueva organización territorial regional, ¿o cuasi federal?, prevista en la Constitución italiana», *cit.*, p. 129; «Crónica constitucional italiana: la reforma del Estado regional y las elecciones legislativas de 2001», *cit.*, p. 318.

No obstante, permanecen mecanismos de control de diversa índole, como la posibilidad de disolución del Consejo Regional o la remoción del Presidente de la Junta Regional, mediante decreto motivado del Presidente de la República (una vez escuchada una Comisión de diputados y de senadores constituida para cuestiones regionales), en caso de que hayan llevado a cabo «actos contrarios a la Constitución o graves infracciones de ley», así como «por razones de seguridad nacional» (artículo 126, modificado por la ley constitucional n.º 1 de 1999). Además, el artículo 123.2, modificado en 1999, permite al Gobierno de la República promover la cuestión de legitimidad constitucional ante la Corte Constitucional *respecto de los estatutos regionales* en el plazo de treinta días a partir de su publicación.

Por último, respecto de esta cuestión cabe añadir que, al desaparecer la facultad de reenvío de la ley al Consejo Regional por parte del Gobierno de la República, y la posibilidad de que el órgano legislativo se reafirme por mayoría absoluta en la ley inicialmente aprobada, queda suprimida también la opción del Gobierno de la República de promover la cuestión «de oportunidad por conflicto de intereses ante las Cámaras», prevista en el antiguo artículo 127.4 (*vid.* Temistocle MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè Editore, 5.ª edición, 1988, pp. 805 ss. y 848).

16. En particular, la expresión «interés nacional» ha quedado excluida también del artículo 117, en el que estaba presente como uno de los límites a la potestad legislativa regional, junto con el respeto a los «principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado» y al interés de las otras regiones. El nuevo artículo 117 establece como marco en el que debe desenvolverse

Además, y en la línea de fortalecer la posición de las Regiones, aparece en el párrafo segundo del nuevo artículo 127, como contrapartida a lo establecido en el párrafo primero, la posibilidad de que sea la Región la que promueva la *cuestión de legitimidad constitucional*, «cuando considere que una ley o un acto que tenga valor de ley del Estado o de otra Región lesiona su esfera de competencia».

No olvidemos, sin embargo, que esa vía de acceso de las regiones a la Corte estaba ya prevista en el artículo 2 de la Ley constitucional n.º 1 de 1948 de 9 de febrero<sup>17</sup>. Este precepto contemplaba la impugnación de leyes o actos con fuerza de ley de la República por parte del Presidente de la Junta Regional, previa deliberación de ésta, cuando, a juicio de la región, dicha norma estatal invadiera su esfera de competencia. El plazo previsto para recurrir era de treinta días desde la publicación de la ley o acto con fuerza de ley. También se preveía que una región pudiera llevar ante la Corte una ley de otra región, en este caso en un plazo de sesenta días desde que la ley sea publicada, y también previa deliberación de la Junta Regional<sup>18</sup>.

Nótese que la impugnación (en principio *sucesiva*) de las normas estatales —o de otra región— por parte de las regiones (artículo 2 de la ley de 1948), sólo puede obedecer a motivos competenciales; mientras que el reenvío al Consejo Regional de una ley regional y la posterior impugnación (*con carácter previo*) por parte del Gobierno de la República ante la Corte Constitucional (antiguo artículo 127) no sólo podía producirse por motivos de carácter competencial. De hecho, y como nos recuerda Martines, la jurisprudencia de la Corte Constitucional venía admitiendo que el Estado pudiera recurrir una

la potestad legislativa regional «el respeto a la Constitución, así como a los vínculos procedentes del ordenamiento comunitario y de las obligaciones internacionales». Sin embargo, como ya vimos, el concepto de «seguridad nacional», ya previsto en la anterior redacción del artículo 126, se mantiene en el mismo en relación con el poder de disolución del Consejo Regional o la remoción del Presidente de la Junta por parte del Presidente de la República.

A efectos comparativos, no está de más recordar que la expresión «interés nacional» se halla contenida en el artículo 144 de la Constitución española como motivo para que las Cortes Generales puedan dictar leyes orgánicas de cara a la configuración del Estado autonómico; mientras que los artículos 150.3 —relativo a las leyes de armonización— y 155 —mecanismo coercitivo en manos del poder central sobre aquellas Comunidades Autónomas que no cumplieren las obligaciones impuestas por la Constitución o las leyes— utilizan, respectivamente, las expresiones «interés general» e «interés general de España».

17. El artículo 137 de la Constitución se remite a una ley constitucional que establezca las condiciones, formas y plazos para poner en marcha los juicios de inconstitucionalidad, así como las garantías de independencia de los miembros de la Corte. En cumplimiento de esta remisión, dicha materia se rige fundamentalmente por la Ley constitucional n.º 1 de 1948, de 9 de febrero («Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale», *Gazz. Uff.* n.º 43 de 20 de febrero de 1948), y la Ley Constitucional n.º 1 de 1953, de 11 de marzo («Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale», *Gazz. Uff.* n.º 62 de 14 de marzo de 1953); posteriormente modificadas por la Ley Constitucional n.º 2 de 1967, de 22 de noviembre («Modificazione dell'articolo 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale», *Gazz. Uff.* n.º 294 de 25 de noviembre de 1967).

18. Cfr. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., pp. 577 ss.

ley regional no sólo por vulnerar el reparto de competencias, sino también por considerarla contraria «a cualquier otra disposición constitucional»<sup>19</sup>.

En suma, la posibilidad de que las regiones accedieran en vía directa a la Corte Constitucional ya estaba prevista desde 1948; si bien, en virtud de la reforma de 2001, ha alcanzado rango constitucional mediante su inclusión en el párrafo segundo del nuevo artículo 127, quedando así protegido por la rigidez propia de la Norma fundamental. Se mantiene la *lesión de su esfera de competencia* como único motivo para la impugnación, y se establece un único plazo para la misma, de sesenta días desde la publicación de la ley o acto con valor de ley.

Ahora bien: respecto de las normas que pueden ser objeto de control por la Corte constitucional, hay que hacer notar la diferencia que se advierte en este precepto cuando se refiere a la impugnación por parte del Estado de las *leyes regionales*; mientras que las regiones pueden impugnar *leyes o actos con valor de ley* del Estado o de otra región, el Gobierno central únicamente puede recurrir las *leyes* regionales.

Esta cuestión tiene que ver con el interesante debate doctrinal abierto en Italia acerca de si la reforma del Título V de la Constitución introduce la posibilidad de que las regiones dicten decretos-leyes.

Desde un punto de vista formal, y ante el silencio que guarda al respecto la propia Constitución, se ha entendido que ni la redacción del artículo 127, ni tampoco la del 134 («*La Corte Costituzionale giudica: sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni*»), suponen por sí solos un argumento suficientemente sólido para afirmar la posible existencia de los decretos-leyes regionales, a la que tradicionalmente se venían oponiendo la doctrina y la jurisprudencia de la Corte, por ejemplo, en las sentencias 50/1959 ó 32/1971<sup>20</sup>. No parece, en efecto, que a partir de dichos preceptos pueda interpretarse que la Constitución quiera atribuir a las regiones un poder de impugnación no reconocido para el Estado<sup>21</sup>.

No obstante, desde un punto de vista *sustancial*, más acorde con el *espíritu* de la reforma del Título V, también se han esgrimido argumentos a favor de la legislación regional de urgencia: por ejemplo apunta Concaro el hecho de que el nuevo artículo 117 atribuya a las regiones potestad legislativa plena en materias «residuales»; o la posibilidad, ya planteada con anterioridad por

19. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., p. 579.

20. Alessandra CONCARO, «I casi straordinari di necessità e d'urgenza nelle materie di competenza regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione», *Giurisprudenza Costituzionale*, fascículo 4, 2002, pp. 3137-3155 (3141 ss.); Paolo BARILE, ENZO CHELI, Stefano GRASSI (1995): *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, CEDAM, 7.ª edición 1995, p. 562.

21. A. CONCARO («I casi straordinari di necessità e d'urgenza nelle materie di competenza regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione», cit., p. 3142), citando a CARAVITA, «Intervento» en VV.AA. (a cura di BERTI y DE MARTIN), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001, pp. 69 ss.

Crisafulli, de interpretar los artículos 76 y 77, deduciendo de ellos un principio más general, aplicable también a los órganos regionales<sup>22</sup>. Sin embargo, la autora citada reconoce que estos argumentos no estarían exentos de problemas desde el punto de vista de la forma que tales actos deberían revestir, así como de su encaje en el sistema de fuentes.

En otro orden de cosas, no podemos dejar de mencionar un aspecto de interés en relación con el carácter *preventivo* o *sucesivo* del control de constitucionalidad: a la vista de la anterior redacción del artículo 127, en relación con el 121, la ley regional sólo podía ser promulgada por el Presidente de la Junta Regional, publicada en el *Bollettino Ufficiale* de la región y puesta en vigor, cuando los plazos hubieran transcurrido sin que la ley hubiera sido reenviada, cuando se hubiera dado el visto bueno, o cuando la Corte hubiera emitido una decisión de *rigetto* (rechazo) respecto de la *cuestión de legitimidad* planteada<sup>23</sup>. Con posterioridad a la reforma, la cuestión de legitimidad constitucional, bien sea respecto de leyes estatales o regionales, únicamente es posible dentro de un plazo de sesenta días *que empieza a transcurrir a partir de su publicación*. Por tanto, no encontramos ya, en el nuevo artículo 127, las referencias —que sí estaban presentes en la anterior redacción del precepto— al plazo para el visto bueno (en el transcurso del cual se podía producir el reenvío al Consejo Regional), y tampoco al de promulgación y entrada en vigor de las leyes regionales.

Ello nos sitúa ante el objeto central de nuestra atención en estas páginas, al que ya hemos aludido más arriba: confrontar las previsiones constitucionales sobre el control que la Corte Constitucional está llamada a ejercer en vía directa sobre las leyes estatales y regionales, antes y después de una reforma constitucional, la de 2001, que elimina la modalidad de control preventivo de éstas últimas.

### III. CONTROL EN VÍA DIRECTA DE LAS LEYES ESTATALES Y REGIONALES

Sabemos ya que, con anterioridad a la reforma, la Constitución italiana establecía en su artículo 127 un procedimiento en vía directa —*vía de acción o principal*— de control de constitucionalidad de las leyes regionales, que tenía carácter *preventivo*: anterior a su promulgación, y por tanto a la publicación y entrada en vigor<sup>24</sup>.

Respecto de estos últimos pasos del procedimiento legislativo, que constituyen lo que también la doctrina italiana denomina fase *integrativa*

22. A. CONCARO, *ibidem.*, pp. 3144 ss. Cita al respecto a V. CRISAFULLI, «Sull'ammissibilità di decreti-legge regionali», *Rass. Parl.*, 1959, 11.

23. M.A. ALEGRE MARTÍNEZ, *Justicia constitucional y control preventivo*, cit., p. 222.

24. Cfr. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., pp. 576 ss.

*dell'efficacia*, el texto constitucional distinguía entre las leyes estatales y las regionales<sup>25</sup>.

En relación con ello, y por lo que se refiere al control de constitucionalidad en vía directa, hemos visto ya que éste era posible respecto de las leyes y actos con fuerza de ley *estatales*, promovido por los Presidentes de las Juntas Regionales, según lo previsto en el artículo 2 de la Ley constitucional de 9 de febrero de 1948. Recordemos que el plazo para recurrir era de treinta días desde la publicación de la disposición estatal. Por tanto se trataba, *en principio*, de un control *sucesivo*, previsto para ser ejercido con posterioridad a la entrada en vigor de la ley. Sin embargo, como acertadamente apunta Martines, al iniciarse el cómputo del plazo a partir de la *publicación*, cabía *en abstracto* la posibilidad hipotética de que el juicio por parte de la Corte Constitucional concluyera *antes de la entrada en vigor*, en caso de que el período de *vacatio* superara la duración del propio juicio de constitucionalidad<sup>26</sup>.

Parece que, en ese hipotético caso, tal control debería considerarse *preventivo*; puesto que, como hemos tratado de demostrar en otro trabajo, la opción más correcta respecto del *momento final* a partir del cual el control puede calificarse como *sucesivo*, es entender como tal la *entrada en vigor* de la norma, a partir de la cual ésta está en condiciones de desplegar sus efectos<sup>27</sup>.

En cuanto a las leyes *regionales*, de acuerdo con la citada ley constitucional de 1948, vimos también que podían ser impugnadas ante la Corte Constitucional, en primer lugar, *por otra región*, en el plazo de sesenta días desde que la ley fuera publicada. Aplicando las mismas consideraciones que se acaban de exponer, podemos calificar ese control, en principio, como *sucesivo*, dejando a salvo la posibilidad de que la decisión de la Corte se produjera con anterioridad a la entrada en vigor de la ley.

Pero, en segundo lugar, las leyes regionales podían ser llevadas ante la Corte Constitucional por el Gobierno de la República de acuerdo con lo esta-

25. Vid. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., p. 349.

Las leyes estatales, de acuerdo con el art. 73 (que no ha sido objeto de modificación) eran y son promulgadas por el Presidente de la República en el plazo de un mes desde su aprobación (salvo que cada Cámara por mayoría absoluta declarara su urgencia, en cuyo caso la propia ley indicará el plazo para su promulgación). Una vez promulgada, la ley debe ser publicada con carácter inmediato y entrar en vigor al decimoquinto día de su publicación, salvo que la propia ley establezca una *vacatio legis* distinta.

Por su parte, las leyes regionales, según el art. 121 (modificado mediante la Ley constitucional de 22 de noviembre de 1999, aunque no a los efectos que ahora nos ocupan), son promulgadas por el Presidente de la Junta Regional. Para la promulgación, el artículo 127.2 establecía un plazo de diez días desde el visto bueno por parte del Comisario del Gobierno, o bien desde el vencimiento del plazo para el reenvío al Consejo Regional por parte del Gobierno (T. MARTINES, cit., p. 802). Una vez promulgada, la ley debía entrar en vigor, como mínimo, a los quince días de su publicación (en el *Bollettino Ufficiale* de la región, y a efectos de su conocimiento, en la *Gazzeta Ufficiale de la Repubblica*). El mismo precepto matizaba que, si la ley era declarada urgente por el Consejo Regional, y el Gobierno de la República estaba de acuerdo, la promulgación y la entrada en vigor no se regirían por los plazos indicados.

26. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., pp. 578-579.

27. M.A. ALEGRE MARTÍNEZ, *Justicia constitucional y control preventivo*, cit., p. 104.

blecido, previamente a la reforma de 2001, por el artículo 127.4 de la Constitución. Como ya hemos tenido ocasión de comprobar, en este caso el control tenía carácter *preventivo*, anterior a la promulgación y publicación de la ley y, por tanto, a su entrada en vigor<sup>28</sup>.

¿Qué ocurre después de las reformas de 1999 y 2001?

Como ya hemos visto, se mantiene inalterado lo relativo a la promulgación, publicación y entrada en vigor de las leyes estatales (artículo 73), y desaparecen del artículo 127 las referencias a estos aspectos para las leyes regionales. Se mantiene, eso sí, la mención en el artículo 121 al Presidente de la Junta Regional como encargado de promulgarlas. A la vista del nuevo artículo 127, las leyes estatales y las regionales quedan *equiparadas en cuanto a la posibilidad de ser objeto de control de constitucionalidad por vía directa*<sup>29</sup>. Unas y otras pueden ser llevadas ante la Corte Constitucional dentro del plazo de sesenta días, a contar desde su publicación. Ahora bien: a falta de previsión constitucional expresa sobre la entrada en vigor de las leyes regionales, podría haber la posibilidad de que la impugnación, e incluso eventualmente la decisión de la Corte, se produjeran respecto de una ley ya publicada, *pero aún no vigente*. Se trata, de nuevo, como en el caso antes mencionado que apuntaba Martines, de un supuesto hipotético y poco probable, pero que no cabe descartar en función de la *vacatio legis* prevista. En este caso (extrapolable al de las leyes estatales al aparecer ahora unas y otras equiparadas en el artículo 127), el control tendría carácter *preventivo*, si —como hemos mantenido— consideramos como tal el ejercido con anterioridad a la entrada en vigor<sup>30</sup>.

28. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., pp. 578-579.

Cabe mencionar aquí el supuesto peculiar de Sicilia, una de las *Regiones de Estatuto especial*, junto con Friuli Venezia Giulia, Sardeña, Trentino-Alto Adige y Valle d'Aosta (artículo 116 de la Constitución). El Estatuto siciliano (Ley Constitucional de 26 de febrero de 1948 n.º 2, «Conversión en Ley constitucional del Estatuto de la Región siciliana, aprobado el 15 de mayo de 1946») prevé reglas especiales para la impugnación por parte del Estado de las leyes regionales sicilianas, que la Corte Constitucional ha considerado aplicables a pesar de que la jurisdicción de la Alta Corte de Justicia haya sido absorbida por la Corte Constitucional (sentencias de 27 de febrero de 1957, n.º 38, 28 de junio de 1957, n.º 111, y 25 de febrero de 1948, n.º 9). Las leyes de la Asamblea de Sicilia son enviadas en el plazo de tres días desde su aprobación al *Commisario dello Stato* (órgano paralelo al ya desaparecido Comisario del Gobierno en las regiones de estatuto ordinario), el cual, en los cinco días siguientes, puede impugnarlas ante la Corte Constitucional (artículo 28). Transcurridos ocho días sin que al Presidente de la región le llegue la correspondiente copia de la impugnación, o transcurridos treinta días desde la impugnación sin que recaiga sentencia que declare la nulidad de la ley, ésta es promulgada e inmediatamente publicada (artículo 29). Vemos, por tanto, que la decisión de la Corte se puede producir con carácter *previo* o *sucesivo* a la entrada en vigor de la ley, en función de la rapidez de la decisión y del momento de la promulgación (la cual, de todas maneras, no puede tener lugar antes de treinta días a partir de la impugnación). Transcurrido este plazo, el Presidente *puede*, no *debe*, promulgar la ley (al respecto, sentencias de 28 de junio de 1957, n.º 112, y 25 de febrero de 1958, n.º 9).

29. M. OLIVETTI, «La reforma del regionalismo italiano», cit., p. 152.

30. El mismo razonamiento cabría aplicar a la ya mencionada posibilidad prevista en el artículo 123.2 (tal y como ha quedado redactado tras la reforma de 1999) de que el Gobierno de la República promueva la cuestión de legitimidad constitucional *respecto de los estatutos regionales* «en el plazo de treinta días a partir de su publicación».

*En resumen, tras las reformas de las que nos venimos ocupando, el control de constitucionalidad en vía directa de las leyes regionales, pierde el carácter preventivo anteriormente previsto en el artículo 127. Además, se incorpora a la Constitución el control en vía directa de las leyes estatales. En ambos casos, debe ser promovido en el plazo de los sesenta días posteriores a su publicación*<sup>31</sup>.

Los problemas de derecho transitorio a que hacíamos alusión al principio, así como la incidencia en las peculiares normas que regulan la impugnación de las leyes regionales sicilianas en el artículo 128 de su estatuto, son sólo algunas de las cuestiones que la reforma deja planteadas<sup>32</sup>.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL MODELO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Las modificaciones que acabamos de analizar son sólo un ejemplo de cómo diversos modelos de justicia constitucional coexisten en un determinado país, y a la vez son objeto de «circulación, recepción e hibridación» entre los diversos países, haciendo necesarios para su estudio «criterios del método iuscomparatista»<sup>33</sup>.

31. En relación con ello, y respecto del *recurso regional frente a disposiciones estatales*, se observa que el plazo de treinta días previsto en el art. 2.1 de la ley constitucional n.º 1 de 1948, pasa a ser de sesenta días en el nuevo art. 127.2 de la Constitución. Se trata, como ha apuntado la doctrina, de una disposición «de evidente favor para las regiones», que supone la abrogación implícita del mencionado precepto de la ley constitucional de 1948 (E. LAMARQUE, «Il nuovo art. 127 della Costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via di azione», *cit.*, p. 97, citando a GIANFRANCESCO).

Hay que hacer notar que, como también apunta esta autora (*ibidem*), las modificaciones mencionadas no sólo afectan a las regiones de estatuto ordinario. En efecto, el artículo 10 de la Ley constitucional n.º 3 de 2001, establece que, hasta la adecuación de los respectivos estatutos, las disposiciones de la misma se aplican también a las regiones de estatuto especial y a las provincias autónomas de Trento y Bolzano en todas aquellas partes en las que se prevean formas de autonomía más amplias respecto de las ya atribuidas.

Por lo que se refiere al *recurso estatal frente a disposiciones regionales* (nuevo artículo 127.1), recordemos que sólo se prevé para el caso de que el Gobierno considere que la ley regional excede la competencia de la Región. Sin embargo, la doctrina ha entendido que, al igual que sucedía anteriormente a la reforma y más arriba comentábamos, este motivo de impugnación «es susceptible de una interpretación laxa por la Corte constitucional que incluya cualquier motivo de inconstitucionalidad» (C. ORTEGA SANTIAGO, «La nueva organización territorial regional, ¿o cuasi federal?, prevista en la Constitución italiana», *cit.*, p. 129).

32. Cfr., E. LAMARQUE, «Il nuovo art. 127 della Costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via di azione», *cit.*, p. 97.

33: Las expresiones entrecomilladas pertenecen, respectivamente, a trabajos de Lucio PEGORARO («La circulación, la recepción y la hibridación de los modelos de Justicia constitucional», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n.º 6, 2002, pp. 393-416, traducción de FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, a partir de un texto inicial de Rafael RUBIO NÚÑEZ, revisado y modificado), y Albrecht WEBER («Tipos de jurisdicción constitucional», *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n.º 6, 2002, pp. 583-599, traducción de David GARCÍA PAZOS).

Aunque en estas páginas nos han interesado sobre todo los aspectos relativos al control de constitucionalidad, no cabe duda de que el actual artículo 127 debe inscribirse en el contexto general de la reforma del Título V, y la influencia de ésta en el modelo territorial italiano. En este sentido, los puntos problemáticos que acabamos de dejar esbozados han de ser puestos en conexión con «los más amplios avatares político-institucionales ocurridos en el País en el transcurso del último decenio»; a la vista de los mismos, y como ya adelantábamos al principio, la doctrina ha alertado sobre los riesgos que, «en la perspectiva de la evolución político-institucional del ordenamiento italiano», genera la intensa dinámica reformista emprendida hacia lo que no se duda en calificar como «incierto federalismo»<sup>34</sup>.

Respecto del tema que nos ha ocupado, y según hemos tratado de explicar, la reforma de 2001 introduce novedades en el control de constitucionalidad previsto en la Constitución italiana, decantándose (con las matizaciones que quedaron apuntadas en el apartado anterior) por un modelo exclusivamente *a posteriori*.

Sin embargo, sabemos también que, hasta el momento de producirse la comentada reforma, el modelo italiano se venía caracterizando por la coexistencia entre la regla general marcada por el control sucesivo (fundamentalmente en vía incidental), y la modalidad de control previo en vía directa para las leyes regionales que, por otra parte, no se ejercía con demasiada frecuencia, pues se prefería intentar el acuerdo entre el Estado y las regiones antes de recurrir a la *Corte Costituzionale*<sup>35</sup>.

En relación con ello, cabe añadir que la *Corte* no estimó oportuno desarrollar, por esta vía, un papel arbitral tendente a realizar *a priori* el reparto de competencias entre el Estado y las regiones. Era el legislador regional el que iba «arriesgándose», y extendiendo el ámbito de su autonomía hasta donde se lo permitían los controles promovidos a nivel estatal. En última instancia, vendría llamada a decidir la *Corte* en virtud del artículo 127. Pero esto sólo ocurría al término de un procedimiento en el cual correspondía al Gobierno decidir,

34. Walter NOCITO, «El incierto federalismo a la italiana», *Civitas Europa (Revista Jurídica sobre la Evolución de la Nación y del Estado en Europa)*, n.º 8, 2002, pp. 171-197 (190, 171-172).

35. Así, si bien el número de reenvíos gubernativos era relativamente elevado, el número de posteriores recursos a la *Corte* era más bien reducido. Y también era bastante frecuente la renuncia una vez comenzado el juicio de constitucionalidad ante la *Corte*. No faltaban, incluso, los supuestos de *abrogación*, por parte de la Región, de leyes regionales apenas eran impugnadas por el Gobierno por la vía del artículo 127 de la Constitución. Al respecto, baste citar las sentencias n.º 101 de 25 de junio y n.º 187, ambas de 1980, así como la *ordinanza* n.º 196 de 22 de diciembre de 1980, y la sentencia n.º 40 de 20 de enero de 1977. Sobre estas cuestiones, *vid.* Livio PALADIN, «Corte Costituzionale ed autonomie locali: gli orientamenti giurisprudenziali dell'ultimo quinquennio», en VV.AA., *Corte Costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, pp. 329-337; M.A. ALEGRE MARTÍNEZ, *Justicia constitucional y control preventivo*, cit., pp. 224-225, y la bibliografía que allí se cita.

después de una confrontación política con la región o regiones interesadas, sobre promover o no el recurso ante la Corte<sup>36</sup>.

Precisamente por eso, y según veíamos en el planteamiento inicial de estas páginas, no parece que la reforma de 2001 vaya a servir para disminuir la conflictividad ante la *Corte Costituzionale*: más bien cabría aventurar todo lo contrario, al haber desaparecido el reenvío gubernativo, que, como hemos apuntado, evitaba que muchos supuestos llegaran al órgano encargado de la Justicia Constitucional. Con ello, se muestran de manera patente los peligros sobre los que allí alertábamos a propósito de la delicada posición en que la reforma sitúa a la *Corte*.

Sea como fuere, y por lo que aquí interesa, la doctrina sigue atribuyendo aún hoy numerosas desventajas al control preventivo. Así, Pegoraro se refiere a su mayor grado de abstracción (el Tribunal constitucional tendrá que juzgar sobre «casos meramente abstractos relativos a hechos que no se dan en la vida cotidiana»), así como al hecho de que la ley no haya sido aún aplicada, lo que conlleva la «exigencia de someter las disposiciones legislativas a la prueba de interpretación». Además, se refiere este autor a la imposibilidad de posterior juicio de una ley que haya sido declarada conforme a la Constitución en la vía previa, para concluir que «el control preventivo pretende insistir en el significado unívoco de una ley o de una parte de ella, pero no tiene en cuenta los restantes, presentes y futuros»<sup>37</sup>.

Por nuestra parte, y como contrapunto a esos inconvenientes, creemos que es posible seguir afirmando la existencia de ventajas del control previo, de las que ahora ha quedado privado, respecto de las leyes regionales, el modelo italiano. Muy resumidamente, podrían concretarse en la mayor seguridad jurídica que aporta (cuando la ley entra en vigor ha sido ya objeto de control), con la ventaja, además, de que no ha sido aplicada (evitándose así el problema de reparar los efectos producidos por una ley que resulta ser inconstitucional). A ello habría que unir la mayor sencillez y eficacia: el ordenamiento no sufre ninguna repercusión por causa de la declaración de inconstitucionalidad, y no se crea ninguna laguna en el tejido normativo, eliminándose así las dificultades relativas a los efectos temporales de la sentencia<sup>38</sup>.

En todo caso, y puesto que ni el control previo ni el sucesivo, aisladamente considerados, están exentos de inconvenientes y carencias, hemos venido afirmando su *carácter complementario*, en el sentido de que uno suple

36. Vid., a este respecto, la «Relazione» de Franco BASSANINI, en VV.AA. (a cura di N. OCCHIO-CUPO), *La Corte Costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale (Bilancio di vent'anni di attività)*, Bologna, Il Mulino, 1978, pp. 187-254 (188 ss.). Asimismo, VV.AA. (a cura di S. BARTOLE, M. SCUDIERO, A. LOIODICE); *Regioni e Corte Costituzionale. L'esperienza degli ultimi 15 anni*, Milano, CINSEDO-Franco Angeli libri («Studi e ricerche»), 1988; M.A. ALEGRE MARTÍNEZ, *Justicia constitucional y control preventivo*, *ibidem*.

37. L. PEGORARO, «La circulación, la recepción y la hibridación de los modelos de Justicia constitucional», *cit.*, pp. 404-405.

38. M.A. ALEGRE MARTÍNEZ, *Justicia constitucional y control preventivo*, *cit.*, pp. 259ss., 373 ss.).

las lagunas que el otro presenta<sup>39</sup>. En este sentido (y salvando los problemas derivados de la articulación de ambas modalidades) parece que la coexistencia del control *a priori* y *a posteriori*, sería necesaria para lograr un óptimo sistema de control de constitucionalidad.

39. M.A. ALEGRE MARTÍNEZ, *Justicia constitucional y control preventivo*, cit., p. 377.