

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Los organos de garantías estatutarias en la regiones italianas de régimen ordinario: una visión de conjunto

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/64179> since

Publisher:

Atelier

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

Capítulo II

LOS ÓRGANOS DE GARANTÍAS ESTATUTARIAS EN LAS REGIONES ITALIANAS DE RÉGIMEN ORDINARIO: UNA VISIÓN DE CONJUNTO*

Anna Mastromarino

Investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas

Universidad de Turín

1. LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS REGIONALES: *LO STATO DELL'ARTE*

Transcurridos diez años desde la aprobación de la ley de reforma constitucional núm. 1 de 1999, parece posible empezar a realizar algunas consideraciones de conjunto respecto de las decisiones que las regiones de estatuto ordinario han adoptado aprovechando el mayor espacio de autonomía política que se les ha reconocido.

En efecto, la etapa de reformas estatutarias puesta en marcha en esa fecha, podría considerarse concluida ya que, en este momento, la inercia de las regiones que, por voluntad propia o por imposibilidad política, no han iniciado ningún proceso de revisión (Basilicata y Molise) o que, aún habiéndolo comenzado, todavía no lo han finalizado (Veneto);¹ no necesariamente debe ser

* Texto traducido por Enriqueta Expósito

1. Hasta hoy existen dos propuestas de reforma estatutaria presentadas al Consejo regional véneto y que se han identificado por el nombre de su primer firmante: los proyectos *Piccolo* y *Manzatto*, respectivamente. A los efectos de este trabajo, esta última será omitida: su redacción en dialecto véneto pone de manifiesto sus limitaciones, tanto en términos políticos como jurídicos, así como su intención más bien provocadora.

interpretada como un retraso. Ésta podría ser entendida, desde una distinta óptica, incluso como un acto implícito de reconocimiento de la actualidad del texto estatutario vigente.

Por lo demás, es innegable que el entusiasmo con el que fueron acogidas las reformas constitucionales en materia de forma de gobierno y organización de las regiones, ha ido atenuándose a causa, muchas veces, de la incapacidad de las mismas regiones para hacer frente a la autonomía, primero reivindicada y posteriormente concedida. Pero tampoco cabe menospreciar la incidencia que en este proceso han tenido las intervenciones de la Corte Constitucional que, en diversas ocasiones, ha marcado el terreno definiendo jurisprudencialmente el papel del estatuto y el alcance de sus contenidos en el ordenamiento constitucional.² Por esta razón, con el paso del tiempo, el *issue* de la reforma estatutaria ha ido perdiendo prioridad y *appeal*, apareciendo, en ciertos casos, en una posición de desventaja en un balance que tiene muy presente la voluntad política necesaria para su cumplimiento, por una parte, y los beneficios que estas reformas han aportado realmente,³ por la otra.

Y es en estas consideraciones donde debe situarse la reflexión que se realiza en torno a los órganos de garantía estatutaria. También en este ámbito, las primeras expectativas generadas se han redimensionado rápidamente en la medida que han debido ser confrontadas a tres tipos de límites: los que se infieren de los principios generales del ordenamiento; los que se hallan expresamente previstos en el texto constitucional y, finalmente, los que han sido introducidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

2. ÓRGANOS DE GARANTÍA ESTATUTARIA Y ESTATUTOS

En el sistema regional italiano, los órganos de garantía estatutaria no pertenecen a la categoría de los denominados «necesarios». No son órganos expe-

2. De clara vocación unidireccional por parte de la misma Corte, la cual parece adherirse a una lectura restrictiva de la potencialidad normativa del Estatuto como fuente, al menos bajo su aspecto de contenido» según indica R. Billé, «Gli organi di garanzia statutaria: semplici consudente o reale custodi dello statuto regionale?», en «Diritto e società». 2008, 241 y sigs., en particular pàg. 422.

3. En efecto, a primera vista, y si prescindimos de una efectiva reforma del Estatuto capaz de concretar los detalles, es la misma ley constitucional 1/1999 la que ha intervenido para secundar y satisfacer las demandas avanzadas por el electorado que, cada vez más reacio a aceptar la mediación de los partidos políticos, se ha mostrado deseoso, también a nivel regional, de ponerse en contacto directamente con el líder, el jefe, con quien toma las decisiones y debe, por ello, soportar las consecuencias, cultivando, de esta manera, la falsa ilusión de poder intervenir directamente sobre las decisiones. La extensión generalizada a todas las regiones ordinarias de un sistema transitorio que permite la elección directa del Presidente regional, vendría inmediatamente al encuentro de estas exigencias, exaltando una idea de la política, propia de nuestros días, más formal que sustancial y más atenta al «quien» que a la «cosa». Sobre esta cuestión, véase A. DI GIOVINE, «Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999», en G. F. FERRARI y G. PARODI (coords.), *La revisione del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padua, 2003, págs. 215 y ss.

samente previstos por los artículos 121 y 123 de la Constitución y, como tales, no se consideran imprescindibles desde la perspectiva de la organización política regional. Su existencia es constitucionalmente indiferente, si bien, en la medida en que están regulados, no pueden dejar de actuar en términos de estricta legitimidad.⁴

En Italia, por tanto, se ha empezado a cuestionar la oportunidad de su creación sólo en los últimos años,⁵ sobre todo a partir de la aprobación de la ley constitucional 1/1999. Los contenidos de esta reforma constitucional, profundamente innovadores, han provocado que parte de la doctrina italiana haya hecho conjeturas sobre el nacimiento de un *derecho constitucional regional* basado en el estatuto, cuya posición en el sistema de fuentes aparecía reforzada una vez suprimida su aprobación en sede parlamentaria (nacional) y por la previsión de un procedimiento de elaboración tramitado, en su totalidad, sólo seno de las institucionales regionales.⁶ A la tesis meramente formal, en muchas ocasiones acogida en la doctrina y, por ahora, confirmada por la Corte Constitucional en la sentencia 304/2002,⁷ en la que se defiende que se hubiera debido otorgar al

4. Sobre los «órganos no necesarios» en el seno de la Región, véase L. PANZERI, «Organi «non necessari» e forma di governo regionale. Brevi note sul tema in riferimento ai nuovi statuti», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 2006, págs. 4739 y ss.

5. Haciendo referencia a la introducción de estos órganos de garantía estatutaria, A. SPADARO se expresa en términos de «segura oportunidad» y no de estricta necesidad en el plano jurídico. Vid. «Dal «custode della Costituzione» ai «custodi degli statuti». Il difficile cammino delle consulte statutarie regionali», ponencia presentada en el Congreso español-italiano celebrado en Ravello los días 21 y 22 de septiembre de 2006, sobre *L'autonomia statutaria regionale in Italia e Spagna*, publicada en *Le Regioni*, 2006, págs. 1059 y ss.

6. Entre otros muchos autores, han alimentado el debate sobre esta controvertida cuestión sobre la aparición de un *derecho constitucional regional*, S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Turín, Giappichelli, 2002, en especial págs. 43 y ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, págs. 3 y ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma di titolo V*, Turín, Giappichelli, 2002; S. RICCI y P. SALVATELLI, «I limiti dell'autonomia statutaria e la nuova «fase costituyente» delle regioni», en G. TARANTINI, *Il federalismo a costituzione variata*, Turín, Giappichelli, 2002, págs. 41 y ss.; A. BARBERA, «Sui limiti dell'autonomia statutaria», en V. ANGIOLINI, L. VIOLINI y N. ZANON (coords.), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milán, Giuffrè, 2002, págs. 55 y ss.; A. D'ATENA, «La nuova autonomia statutaria delle Regioni», en *Rassegna parlamentare*, 2000, págs. 599 y ss.; *Idem*, *L'Italia verso il «federalismo». Taccuini di viaggio*, Milán, Giuffrè, 2001, en especial págs. 176 y ss. y más recientemente de este autor, «I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici», en la obra que él mismo coordina *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milán, Giuffrè, 2008, págs. 55 y ss.; L. VIOLINI, «Considerazioni sui nuovi statuti regionali alla luce della legge costituzionale n. 1/1999», en A.A.VV., *I Nuovi Statuti delle Regioni*, Milán, Giuffrè, 2000, en especial págs. 85 y ss.

7. Cfr. sentencia de la Corte Constitucional 304/2002: «razones de coherencia sistemática nos inducen a negar que el valor de la ley regional —entendido en el sentido jurídico convencional— sea del todo asimilable al que gozan los Estatutos regionales, cuyas peculiaridades se hacen evidentes a la vista de las diferentes novedades con las que han estado envueltos». Para un comentario a esta sentencia, me remito a A. MASTROMARINO, «Potestà statutaria e forma di governo regionale: interviene la Corte», en *Giurisprudenza Italiana*, 2003, 423 y ss.

estatuto una posición de cúspide en el sistema regional de las fuentes,⁸ se ha añadido, en algunos casos, el interrogante acerca de la naturaleza del propio estatuto, no tanto en términos estrictamente jurídicos, sino más bien políticos-valorativos. El estatuto viene elevado a norma expresión del *pactum societatis* regional, emulando la naturaleza de las cartas constitucionales de los Estados miembros de las federaciones, con el consiguiente riesgo de sobrentender una especificidad regional que, si bien el dictado constitucional permite a nivel de organización política, aparece fuera de lugar en términos históricos-identitarios.⁹

Desde esta perspectiva, a medida que iban creciendo las expectativas relativas al estatuto como norma constitucional regional, iban, paralelamente, haciéndose más insistentes las voces de cuantos reclamaban, incluso sobre la base de las experiencias que ofrecía el derecho comparado,¹⁰ que los eventuales contrastes de la ley regional con el estatuto fueran resueltos en el seno de la región.

Cuanto mayor era la convicción en torno a la forma, y no a la naturaleza, «constitucional» del estatuto, más se acrecentaba la necesidad de dotar a las comunidades de un instrumento de tutela respecto del que aparecía como el texto fundante de toda la estructura regional.¹¹ En efecto, una vez consolida-

8. Del Estatuto se ha hablado como una «fuente claramente tipificada respecto de la ley regional» (Á.M. POGGI, «L'autonomia statutaria delle regioni», en T. GROPPi y M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, Turín, Giappichelli, 2001, pág. 67); como «fuente-bisagra entre el sistema de fuentes estatales y el sistema de fuentes regionales que el mismo puede conformar de distinta manera» (M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo*, cit., pág. 188); como una «ley "reforzada" respecto de la cual la ley ordinaria regional debe entenderse subordinada» (E. MALFATTI, S. PANIZZA y R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Turín, Giappichelli, 2003, pág. 156); o como una «metanorma» (M. AINIS, «Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale», en *Le Regioni*, 2000, pág. 817). A. RUGGERI se refiere al mismo como una norma «paraconstitucional» utilizada como «volante para la promoción de toda la autonomía regional». Cfr. A. RUGGERI, «Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi) alla luce della riforma costituzionale del 1999», en *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, Vol. IV, *Studi sugli anni 1999-2000*, Turín, Giappichelli, 2000, en particular págs. 168 y 337. Según U. DE SIERVO («La fonte statuto: natura e limiti», en T. GROPPi, E. ROSSI y R. TARCHI, *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Turín, Giappichelli, 2002, pág. 29), el Estatuto debe ser definido como una «ley regional especial, con una reserva material, dotada en este ámbito de una superioridad jurídica sobre otras leyes o sobre otros actos regionales». Por tanto, su aprobación mediante un *iter* agravado no valdría por sí misma para convertir al Estatuto en una fuente supraordenada respecto a la ley regional. Éste mantiene su naturaleza de norma primaria, aunque reforzada, cuya resistencia pasiva es asegurada por una reserva de competencia constitucionalmente prevista. Lo que garantiza esta posición de vértice del Estatuto en el sistema regional de fuentes, sería, a lo sumo, sus propios contenidos y su valoración cualitativa antes, incluso, que la cuantitativa.

9. En este sentido, se remite a S. BARTOLE, «Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convincenti di trovare una legittimazione etnica», en la obra por él mismo coordinada *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milán, Giuffrè, 1999, pág. 1 y ss.

10. Una especial atención se ha dirigido hacia la experiencia española. En ella existen, desde hace varios años, los *consejos consultivos*, previstos a nivel estatutario o creados por el legislador regional.

11. Concretamente, T. GROPPi, «Quale garante per lo statuto regionale?», en *Le Regioni*, 2001, págs. 841 y ss.; *Id.*, «Regioni ed enti locali. Organo regionale di garanzia statutaria», en T. GROPPi, E. ROSSI y R. TARCHI, *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, cit., págs. 57 y ss.

do el papel de «solista» jugado por la región en el procedimiento de aprobación del estatuto, la teoría de la norma interpuesta, como presupuesto de garantía de la integridad del estatuto, resultaba, en este concreto tema, desde una perspectiva más simbólica que jurídica, inadecuada.¹²

Por lo tanto, la creación y el destino de los órganos de garantía estatutaria aparecían, desde el inicio, marcados y vinculados doblemente por las consideraciones realizadas sobre la naturaleza del estatuto. De esta manera, fueron considerados imprescindibles en un momento en el que verdaderamente se creyó poder hacer del estatuto la Carta contenedora de los valores en torno a los cuales se reconocía la comunidad regional. Posteriormente su centralidad ha experimentado, de forma inevitable, una alteración de conformidad con lo establecido en las sentencias 372, 378 y 379 de 2004, en las que la Corte Constitucional ha afirmado, en relación con los estatutos, que «no estamos en presencia de Cartas constitucionales, sino sólo de fuentes regionales “de competencia reservada o especializada”».¹³ A pesar de ello, las regiones, incluso aquéllas que todavía debían culminar el *iter* para aprobar esta ley estatutaria, no han querido renunciar a dotarse de un órgano de garantía de la legitimidad estatutaria,¹⁴ aunque, en realidad, su creación y sucesiva actuación legislativa resultaban ser cometidos bastante más limitados de lo que pudiera haber parecido en un primer momento. En este sentido, baste pensar en las condiciones impuestas por las mencionadas sentencias de la Corte Constitucional, que han contribuido a fijar los límites de los órganos de garantía estatutaria, confirmando, en defensa de la unidad de la jurisdicción y de la titula-

12. Según las palabras de M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo*, cit., pág. 443, la aplicación eficaz de la teoría de la norma interpuesta habría sido un tanto reducida «a la vista del limitado interés del Gobierno de impugnar la ley regional por contravenir el Estatuto: más bien son las minorías parlamentarias las interesadas en este sentido, pero a éstas no se les reconoce por la Constitución estatal ninguna garantía. Las garantías de la legalidad estatutaria son en general “externas” y no “internas” a la Región». A este propósito A. CARDONE, «Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, “paletti” della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti», en M. CARLI, G. CARPANI y A. SINISCALCHI, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, il Mulino, 2006, pág. 277, habla de un «*idem sentire*» adquiriendo cuerpo en torno a la insuficiencia —en el nuevo marco constitucional— del consolidado mecanismo de la inconstitucionalidad de la norma interpuesta». Del mismo parecer es R. ROMBOLI, «Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi», en G.F. FERRARI y G. PARODI, *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padua, Cedam, 2003, págs. 271 y ss.

13. Cfr. la sentencia de la Corte Constitucional 378/2004. Sobre la cuestión, véase L. PANZERI, La tutela della «rigidità statutaria» alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionali?, en *Giurisprudenza Costituzionale*, 2005, págs. 813 y ss.

14. En la actualidad, están desprovistas de un órgano de garantía estatutaria la Región Marche, que aún habiendo adoptado un nuevo Estatuto ha preferido no contemplarlo; el Veneto que no ha finalizado el *iter* de reforma, aunque ha previsto en el artículo 64 del proyecto en discusión en la Comisión sobre el Estatuto, la creación de una Comisión de garantía estatutaria; y, finalmente, la Basilicata y el Molise, que parecen haber renunciado, al menos por el momento, a intervenir sobre el texto estatutario actualmente en vigor.

ridad de la potestad legislativa del Consejo regional, su naturaleza de órganos consultivos. Nos referimos a la citada sentencia 378/2004, pero también a la 12/2006 y a la más reciente 200/2008.¹⁵

Las consecuencias de estos pronunciamientos han sido inevitables para la operatividad de dicho órgano. En primer lugar, porque se refiere a los plazos y a los efectos de su intervención, éstos han de ser necesariamente preventivos y desprovistos de efectos vinculantes. Pero también, por lo que respecta a la naturaleza de las decisiones emitidas, éstas no pueden ser expresadas en términos de «decisión» en un sentido jurisdiccional, sino sólo de informes relevantes desde un punto de vista administrativo.

3. LA DISCIPLINA DE LOS ÓRGANOS DE GARANTÍA ESTATUTARIA: LAS FUENTES

Son tres las fuentes que concurren a definir los órganos de garantía estatutaria en el ordenamiento italiano: los estatutos regionales, las leyes regiona-

15. Con la sentencia 378/2004, densa en contenidos relativos a la naturaleza del Estatuto, la Corte Constitucional ha declarado infundada la censura elevada por el Gobierno contra el artículo 82 del Estatuto umbro, sancionado, en un sentido absoluto, la conformidad a la Constitución de la previsión de los órganos de garantía estatutaria, a pesar de reconocer un espacio para sucesivas valoraciones concretas, que deberán ser efectuadas caso por caso en relación con las correspondientes leyes de actuación. Sin embargo la Consulta, «en cualquier caso», no renuncia a intervenir en el fondo de la naturaleza de los órganos de garantía estatutaria afirmando que su constitucionalidad puede ser concretamente presumida desde el momento en que éstos se limiten a desempeñar una actividad meramente consultiva, realizada mediante la adopción de informes que no vinculen al órgano deliberante sino en términos del reexamen, sin la obligación de modificar el acto, ni la previsión de mayorías reforzadas.

A instancias de recurso presentado, en vía principal, por el Gobierno contra el Estatuto de la Región Abruzzo, con la sentencia 12/2006, la Corte ha intervenido nuevamente en relación con los órganos de garantía estatutaria, declarando la legitimidad constitucional del artículo 79. En concreto, la Corte se ha pronunciado sobre la conformidad de la obligación de motivar impuesta al Consejo que en el ejercicio de sus funciones normativas entienda apartarse o no tener en cuenta el dictamen negativo emitido por el órgano de garantía estatutaria. En efecto, la Corte ha entendido que la obligación de motivar no constituye, por sí misma, un acto lesivo de la potestad legislativa que «permanece intacta sea en la materia, sea en la extensión de su capacidad reguladora». La motivación, en cuanto tal, representaría una eventual fase procedimental, constitucionalmente legítima en virtud del artículo 123, y estaría directamente conectada al propio dictamen y no al acto legislativo.

Por último, con la sentencia 200/2008, la Corte ha declarado no fundada la cuestión de legitimidad constitucional contra el artículo 6 de la ley regional Calabria 2/2007, relativa a las normas para la *Institución y disciplina de la Consulta estatutaria*, elevada por el Gobierno. La Consulta, en un pronunciamiento esencialmente interpretativo, rechaza que de la «simple previsión de la posibilidad de hacer resultar en un modo oficial por parte de los componentes, los motivos del propio consenso o disenso respecto de la deliberación adoptada» no es posible derivar ninguna consideración a cerca de la naturaleza jurisdiccional del órgano deliberante. «En el caso examinado», prosigue la Corte, «tratándose de un órgano de la Región, la regulación de las modalidades de ejercicio de esta facultad forma parte del poder de autoorganización del que dispone la propia Región en virtud del artículo 117.4 de la Constitución». Por lo que se refiere a los reproches elevados en rela-

les de actuación y, de una forma indirecta, la propia Constitución.¹⁶ En efecto, a pesar de no contemplarlo expresamente, la Constitución no deja de constituir el horizonte en el cual, desde un punto de vista jurídico, deben ubicarse los órganos de garantía. La propia Corte Constitucional, al reconocer de forma abstracta su legitimidad constitucional, especifica que la conformidad de estos órganos con la Constitución será evaluada caso por caso, en relación con cada una de las experiencias concretamente examinadas.¹⁷ De ello se deduce que tal valoración deberá tener como objeto no tanto y no sólo el estatuto, sino, también, la legislación de desarrollo.

Lo anterior plantea un primer conjunto de reflexiones relativas a la existencia o no de un canon de reparto en la regulación de los órganos de garantía regional entre el estatuto y la ley ordinaria.¹⁸

La cuestión no es de poca importancia si se tiene en cuenta que, dada la naturaleza reforzada de la fuente estatutaria, la previsión en términos estatuta-

ción con los artículos 7 y 8 de la citada ley calabresa, la Consulta, al declarar parcialmente fundadas las objeciones presentadas por el recurrente, ha confirmado la naturaleza administrativa de los órganos de garantía estatutaria: las «competencias de la Consulta estatutaria», ha recordado la Corte, «para no invadir la esfera de atribuciones del juez de la ley y de los órganos judiciales, deben tener sólo carácter preventivo y ser ejercidas, por este motivo, en el curso de los procedimientos de formación de los actos. Cualquier valoración sobre la legitimidad de los actos, legislativos o administrativos, posterior a su promulgación o adopción es ajena a la esfera de las atribuciones regionales». El reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional ha vuelto a despertar la atención de la doctrina sobre el tema de los órganos de garantía estatutaria. Pueden verse. A. Ruggeri / *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)*; C. Napoli. / *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*; D. Baldazzi. / *Le «Consulte di garanzia statutaria» tra disoute dottrinali e concrete possibilità di azione (commento a Corte cost. n. 200 de 2008)*. todos en *Le Istituzioni del federalismo*. 2008, respectivamente 161 ss. 167 ss. 197 ss. así como C. Napoli. / *La Consulta Statutaria calabrese: tra incertezze legislative e parziale chiarimenti giurisdizionali*. / *Le Regioni*, 2008. 958 ss; M. Carli, / *Il chiarimento non c'è stato (a proposito degli organi di garanzia statutaria previsti dai nuovi statuti delle regioni ordinarie)*, S. Aloisio, / *Un piccolo (e claudicante) passo verso la definizione dei poteri degli organi di garanzia statutaria*, ambas en *Giurisprudenza costituzionale*. 2008, respectivamente págs. 2271 ss y 2278 ss.

16. A este propósito debe señalarse que algunas regiones son constreñidas a regular la materia relativa a los órganos de garantía estatutaria también a través de reglamentos internos o acuerdos adoptados por sus respectivos Consejos regionales. Se trata de la Región Calabria (artículos 95, 96.m, 129 y 130 del Reglamento del Consejo Regional de 27 de mayo de 2005), de la Región Liguria (art. 113 del Reglamento del Consejo Regional de 28 de noviembre de 2007) y de la Región Piemonte (Deliberación del Consejo regional 37/2008, de 17 de marzo). Se deja a salvo, además, la previsión de un reglamento interno adoptado, en los límites de la ley, directamente por el órgano de garantía estatutaria, en una función ulteriormente integrativa de la disciplina heteroimpuesta. Así, el reglamento adoptado en fecha de 20 de septiembre de 2007 por la Consulta estatutaria ligura.

17. Cfr. sentencia de la Corte Constitucional 378/2004.

18. En efecto, respecto de los órganos de garantía estatutaria vuelve a plantearse una cuestión que más en general inviste la relación de concurrencia entre las fuentes primarias del sistema regional. Para una profundización véase G.G. FLORIDIA, «*Fonti regionali e sistema delle fonti*», en G.F. FERRARI y G. PARODI, *La revisione costituzionale del titolo V*, cit., en particular págs. 55 y ss.; *Id.* «*Lo statuto e le altre fonti regionali. Soluzioni, silenzi e orientamenti nel nuovo statuto della regione Liguria*», en *Quaderni regionali*, núm. 205, págs. 533 y ss.

rios o legislativos asegura un diverso grado de estabilidad a dicha regulación y contribuye a fortalecer la función de garantía que estos órganos están llamados a desempeñar:¹⁹ una cosa es que el estatuto se limite a prever la institución de un órgano de garantía estatutaria, y otra muy distinta es que el estatuto, al tiempo que contempla su existencia, indique elementos tales como la composición, el tiempo de mandato, los requisitos para poder elegir y ser elegidos (electorado activo y pasivo), las funciones, etc., confiando a la legislación regional la adopción de la normativa de desarrollo para su efectivo funcionamiento.

En este sentido, el dictado constitucional y la sucesiva jurisprudencia de la Corte constitucional parecerían favorecer una lectura que reconoce la existencia de una reserva estatutaria capaz de cubrir no sólo su creación, sino también la determinación de los elementos constitutivos de los órganos de garantía. En efecto, si su creación es considerada constitucionalmente legítima en la medida que es expresión de la autonomía estatutaria, la cual, a su vez, consiente diseñar «los principios fundamentales de organización y funcionamiento de la región», se consigue que, precisamente, en virtud del artículo 123 de la Constitución, la concreción de estos específicos principios deba estar contemplada en el estatuto, sin poder ser remitida, en su totalidad, a otras fuentes.

Es pacífica la naturaleza de esta reserva. De esta manera, sólo desde el análisis de la efectiva aportación, en términos cuantitativos y cualitativos, de cada una de las fuentes (estatutaria y legislativa), será posible proceder a una valoración concreta de la posición que son llamados a desempeñar los órganos de garantía estatutaria a nivel regional. Y esta es la razón por la que, respecto de las regiones que a pesar de haber previsto un órgano de garantía estatutaria no han aprobado todavía la ley de actuación, es conveniente tener en cuenta que los juicios que eventualmente puedan ser formulados, también en esta sede, aparecen necesariamente provisionales y abstractos, y no se pueda, en el estado actual, encontrar confirmación en la realidad.²⁰

19. Probablemente, tenido en cuenta este aspecto jurídico y sentida la necesidad de dotar de estabilidad la disciplina relativa al funcionamiento y la organización de los órganos de garantía estatutaria para proteger su imparcialidad, la Región Umbria, primero, y la Región Lombardía, por último, han previsto un procedimiento agravado para la aprobación de la ley de creación, exigiendo la mayoría absoluta. Cfr. artículo 81 del Estatuto de la Región Umbria y artículo 59 del Estatuto de la Región Lombardía.

20. Son tres las regiones que todavía no han procedido a la aprobación de la ley constitutiva del órgano de garantía estatutaria: Lombardía, Campania y Puglia. Por lo que respecta a las dos primeras, debe decirse que la falta de legislación de actuación debe ser imputada, probablemente, a cuestiones de tiempo, ya que éstas sólo han conseguido aprobar el nuevo texto estatutario hace pocos meses. El caso de la Región Puglia es diferente. Aquí, el tiempo transcurrido desde la aprobación del Estatuto (confirmado en segunda lectura por el Consejo con la deliberación 165/2004, de 3, 4 y 5 de febrero) habría consentido una intervención de tipo legislativo, aunque, por lo demás, el dejarse llevar por la inercia de la Asamblea ha acabado por producir una lesión del mismo Estatuto que impone, *ex* artículo 49, la aprobación de una ley para regular el funcionamiento y la organización del Consejo estatutario regional, así como el tratamiento económico de sus integrantes y el régimen de incompatibilidad, ley «que debe ser aprobada en el plazo de seis meses desde la fecha de entrada en vigor del presente Estatuto».

4. LA DISCIPLINA DE LOS ÓRGANOS DE GARANTÍA ESTATUTARIA: LOS CONTENIDOS

Del análisis de los estatutos y de la legislación aprobada por las regiones en el tema de los órganos de garantía estatutaria, parece posible identificar algunos elementos comunes a partir de los cuales diseñar un modelo unitario de referencia. Este modelo, sin embargo, debiendo tener en cuenta sólo los rasgos comunes, corre el riesgo de resultar excesivamente básico y poco adaptado a evidenciar las concretas críticas. Por lo tanto, parece preferible proceder a una comparación de los órganos de garantía estatutaria creados en el ámbito regional que tenga en cuenta las diferencias además de las similitudes.

De entrada, ya la denominación adoptada denota una cierta diversificación, sintomática, quizás, del diferente modo de entender el rol que los órganos de garantía serán llamados a desempeñar. Se habla de «Consulta estatutaria» (Calabria y Liguria) o de «Garantía estatutaria» (Campania y Emilia Romagna); de «Comisión de garantía» (Piemonte); de «Comisión de garantía estatutaria» (Veneto y Umbria), de «Colegio de garantía» (Toscana); de «Comité de garantía estatutaria» (Lazio); de «Colegio regional para la garantía estatutaria» (Abruzzo); de «Consejo estatutario regional» (Puglia) o de «Comisión garante del Estatuto» (Lombardia). A la vista de lo anterior, resulta evidente la opción de no recurrir a términos tales como «Corte» o «Tribunal» para identificar a estos órganos, evocativos de poder jurisdiccionales que los órganos de garantía no aspiran o no pueden aspirar a ejercer.

En cuanto a su composición, todos ellos están integrados por cinco o siete miembros, según los casos. Las excepciones las constituyen las regiones Veneto y Campania. El proyecto de nuevo estatuto de la primera de las regiones citadas prevé la creación de una Comisión formada por tres miembros (art. 64). Y en el Estatuto de la Región Campania se refiere (art. 57) a la Consulta de garantía estatutaria como un órgano compuesto por un máximo de cinco miembros, presumiendo, por lo tanto, incluso la posibilidad de una composición más reducida.

La duración del mandato de los integrantes es prácticamente uniforme: se ha fijado en siete años.²¹ En este tema las diferencias aparecen en relación con las causas de inelegibilidad absoluta en el segundo mandato o de «inmediata» inelegibilidad. Resulta clara la voluntad de reforzar el carácter imparcial de los órganos de garantía estatutaria a través de la previsión de una duración del órgano que supere la legislatura. Más difícil de decir es si la exigua diferencia que separa en términos temporales uno y otro mandato, pueda ser suficiente para conseguir tal propósito.²²

21. La excepción la constituye la Región Abruzzo cuyo Estatuto (artículo 79) prevé que el integrante del Colegio regional para las garantías estatutarias dure en el cargo cinco años. Nada dicen al respecto los Estatutos de la Región Puglia ni de la Región Campania: a falta de una ley de actuación debe ser aplazada cualquier consideración, así como en el caso de la propuesta de revisión del Estatuto de la Región Veneto.

22. En este sentido la decisión de la Región Emilia Romagna aparece sin duda contracorriente. En efecto, es el único caso en el que el Estatuto (artículo 69) no indica la concreta duración

Por lo que se refiere a las reglas relativas a la elección de los integrantes, se registra una cierta continuidad respecto a la justicia constitucional, junto a algunas notas de originalidad. Así, a las más tradicionales categorías de jueces, profesores en materias jurídicas y abogados,²³ con una determinada trayectoria profesional en el tiempo (de diez, quince o veinte años), se añaden otras como la de los exconsejeros regionales (Piemonte), los expertos de reconocida competencia en materia de administración pública (Liguria, Umbria y Abruzzo) o las figuras profesionales que han adquirido una experiencia significativa en el sector jurídico-administrativo (Emilia Romagna), los profesores expertos en materias politológicas (Umbria), los ex dirigentes de entes, empresas, estructuras públicas o privadas con, al menos, quince años de servicio efectivo (Lazio) o los ex magistrados de la Corte Constitucional (Toscana).

Y eso es todo. En efecto, no se prevén otros requisitos distintos a los de formación profesional para llegar a ser miembro de uno de los órganos de garantía estatutaria.²⁴ En particular, la «territorialización» del órgano —que, de contemplarse, también habría tenido sentido— no parece encontrarse entre los objetivos perseguidos por el legislador regional, desde el momento en que la residencia o el vínculo funcional de la profesión respecto del ámbito territorial no es requerido.²⁵

Por esta razón, la escasa atención dedicada a definir al detalle el perfil de los miembros de los órganos de garantía estatutaria acaba por convertirse en una ocasión perdida para atribuir expectativas de competencia a un órgano que apenas ha nacido.

En efecto, no debe olvidarse que, no pudiendo contar con una consolidada experiencia, los órganos de garantía estatutaria deberán imponerse institu-

del mandato de los miembros de la Consulta de garantía estatutaria, aunque vincula su permanencia en el cargo a la legislatura. Esta disposición establece que «La consulta es nombrada en el curso de cada legislatura no antes de doce meses ni después de dieciocho meses de la constitución de la Asamblea». Tales indicaciones son retomadas en el artículo 3 de la ley regional 23/2007, de 4 de diciembre, relativa a las normas sobre la *Constitución y funcionamiento de la Consulta de garantía estatutaria*. Resulta evidente la voluntad de privilegiar el aspecto político de la función consultiva ejercida respecto de la de garantía.

23. Debe señalarse que el Estatuto de la Región Emilia Romagna, gracias al principio de la igualdad de oportunidades, hace un expreso reconocimiento a los «magistrados» y a las «magistradas», a los «abogados» y a las «abogadas»; mientras que la Calabria exige, para acceder a la Consulta estatutaria, que también la actividad de catedrático haya sido desempeñada desde al menos quince años.

24. La única excepción la constituye el Estatuto de la Región Lazio en el que se prevé que los integrantes del Comité de garantía estatutaria hayan «superado los cuarenta años de edad» (artículo 68 de Estatuto y artículo 4 de la ley regional 24/2007, de 21 de diciembre).

25. No en el caso de la Toscana, que por lo que se refiere a la categoría de los profesores universitarios, prevé que deban ser titulares en uno de los ateneos toscanos (artículo 2 de la ley regional 34/2008, de 4 de junio). Debe destacarse la obligación de residencia que impone la Región Calabria a los componentes de la Consulta para todo el período de duración del mandato (*ex artículo 2 de la ley regional 27/2007, de 5 de enero*). Se trataría de un intento de arraigo territorial *ex post*. Es lícito plantear dudas a propósito de la eficacia de la obligación de residencia respecto de la territorialización del órgano.

cionalmente a través de su obra, a través de la fuerza para obligar de sus decisiones, basada más que en su exigencia legal, en la reconocida competencia de los sujetos que las han emitido. La extensión del electorado pasivo a categorías un tanto heterogéneas y no necesariamente dotadas de experiencia en el campo jurídico-administrativo, no parece facilitar esta expectativa y conduce, más bien, a plantear dudas sobre la oportunidad de una ampliación un tanto heterogénea de los requisitos profesionales exigidos. En efecto, resulta difícil no temer la posibilidad que la elección de los integrantes se traduzca en un acto guiado más por la discrecionalidad política que por las consideraciones sobre la imparcialidad y la competencia de los sujetos seleccionados.

En la perspectiva de definir las eventuales causas de incompatibilidad, se pasa de fórmulas bastante genéricas como las utilizadas por las regiones Piemonte (art. 4 de la ley regional 25/2006, de 26 de julio), Umbria (art. 4 de la ley regional 27/2007, de 31 de julio) y Abruzzo (art. 2 de la ley regional 42/2007, de 11 de diciembre) en las que se alude a la incompatibilidad respecto del «desempeño de cualquier actividad profesional, empresarial, comercial o de función pública que pueda constituir conflicto de intereses», a la enumeración más detallada utilizada por la Región Lazio (art. 5 de la ley regional 24/2007, de 21 de diciembre). La región Calabria, prescindiendo de cualquier valoración sobre la concreta existencia de conflictos de intereses, declara una genérica pero, a la vez, absoluta incompatibilidad del cargo de miembro de la Consulta estatutaria con cualquier otro cargo público, con el ejercicio profesional o empresarial o con el *status* de empleado público o privado. Es, además, frecuente la remisión a la normativa que regula el régimen de incompatibilidades de los consejeros regionales (ver Liguria, Toscana, Calabria y Emilia Romagna). Finalmente, es interesante, por su originalidad, la previsión contenida en el artículo 2 de la ley regional núm. 42/2007, de 11 de diciembre, de la Región Abruzzo, que contempla la incompatibilidad del cargo de componente del Colegio de garantía «con cualquier candidatura presentada a las asambleas electivas en los cinco años precedentes».

En relación con las prerrogativas que integran el estatuto de los componentes, los estatutos y las leyes reguladoras de los órganos de garantía estatutaria o bien no dicen nada, o bien se limitan a prever que sus miembros, en el ejercicio de sus funciones, tengan «libre acceso a los documentos y actos de la Región, a condición de que este acceso esté conectado al desempeño de su cargo».²⁶ Sólo la ley reguladora de la Consulta estatutaria para la Región Calabria preveía, *ex* artículo 3, que «en los seis años de su mandato, los integrantes de la Consulta no puede exigírseles responsabilidad penal, civil o contable, exclusivamente, por las opiniones manifestadas (discrepantes o concurrentes) ni por los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones». Esta disposición fue

26. Así el artículo 4 de la ley regional 25/2006, de 26 de julio, de la Región Piemonte. Del mismo tenor, el artículo 4 de la ley regional 27/2007, de 31 de julio, de la Región Umbria y el artículo 2 de la ley regional 42/2007, de 11 de diciembre, de la Región Abruzzo.

declarada inconstitucional en la sentencia 200/2008 de la Corte constitucional, al entender que no era asimilable el rol de consejero regional con el de integrante del órgano de garantía estatutaria.²⁷ Lo anterior no impide que el Consejo regional deba ser considerado el referente privilegiado de la actividad del órgano de garantía estatutaria: y no por casualidad, cuando se ha hecho una expresa mención, el legislador regional ha predispuesto su ubicación en la sede del Consejo regional.²⁸

Y por lo demás, es en el seno del Consejo regional que tiene lugar la elección de los componentes, siendo es reducida o casi nula la implicación de otras instituciones regionales.²⁹ El recurso a mayorías cualificadas, de 2/3 o 3/4, acaba, de esta manera, asumiendo un doble significado: como aval de imparcialidad en un sentido absoluto, pero también como una concreta garantía para que el vínculo genético no comprometa la imparcialidad del órgano.³⁰ Más complicado es afirmar si, desde un punto de vista de las modalidades de elección, se está en presencia de un órgano de tipo *continuo*. En efecto, también en este caso, resulta difícil desarrollar una teoría general, desde el momento que al silencio de algunas regiones, es respondido por algunas previsiones que hacen pensar en la continuidad del órgano³¹ y otras tales de evidenciar la colegialidad del mandato.³²

27. La Corte ha considerado que «en relación con las Regiones, la extensión de este tipo de inmunidad a sujetos distintos de los parlamentarios regionales «contrasta ya sea con la interpretación literal del artículo 122 de la Constitución, ya sea con la *ratio* del instituto» (sentencia 81/1975: el caso trataba de la extensión a los componentes de la Junta regional de la garantía de la inviolabilidad). La norma constitucional derogatoria, que no ha sido modificada tras la reforma del Título V de la Parte II de la Constitución, es, entonces, objeto de una interpretación restrictiva. Cualquier ampliación más allá de los concretos límites queridos por la Constitución constituye una violación de la integridad jurisdiccional, en defensa de la igualdad de los ciudadanos frente a la ley». Cfr. Sentencia 200/2008. Véase, por último, C. NAPOLI, «La Consulta statutaria calabrese: tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali», en *Le Regioni*, 2008, págs. 958 y ss.

28. A este propósito, puede verse la experiencia de la Región Abruzzo, de la Región Campania, de la Región Lazio, de la Región Liguria, de la Región Piemonte, de la Región Toscana y de la Región Umbria.

29. El artículo 3 de la ley regional 24/2007, de la Región Lazio prevé que sean sometidos al voto del Consejo regional «los candidatos propuestos conjuntamente por el Presidente de la Región y por el Presidente del Consejo Regional». Sólo la Región Emilia Romagna (art. 69 del Estatuto y art. 3 de la ley regional 23/2007, de 4 de diciembre) y la Región Lombardia (art. 59 del Estatuto) contemplan para la elección, también la implicación del Consejo de las Autonomías locales, el cual, sobre un total de cinco miembros, propone dos o uno, respectivamente.

30. Esta perspectiva parece ser parcialmente sacrificada a favor una mayor eficiencia en la adopción de decisiones sólo en la experiencia lombarda en la que se ha previsto la elección por mayoría absoluta cuando las primeras tres votaciones, en las que se exige una mayoría de 2/3, no hubieran dado ningún resultado positivo. Cfr. el artículo 59 del Estatuto de la Región Lombardia.

31. Cfr. artículo 3 de la ley regional 25/2006, de 26 de julio, de la Región Piemonte; artículo 59 del Estatuto de la Región Lombardia; artículo 74 del Estatuto de la Región Liguria; artículo 3 de la ley regional 21/2005, de 16 de abril, de la Región Umbria; artículo 79 del Estatuto y artículo 2 de la ley regional 42/2007, de 11 de diciembre, de la Región Abruzzo y artículo 3 de la ley regional 34/2008, de 4 de junio, de la Región Toscana.

32. Cfr. artículo 3 de la ley regional 2/2007, de 5 de enero, de la Región Calabria; artículo 68 del Estatuto de la Región Lazio y artículo 69 del Estatuto de la Región Emilia Romagna.

Por lo que respecta a las funciones desempeñadas, la misma naturaleza consultiva y de garantía reconocida a los órganos de garantías estatutaria,³³ acaba por concretarse en una serie muy variada de competencias que van desde la interpretación de las normas estatutarias, con particular referencia a los conflictos de atribuciones en ámbito regional,³⁴ a la emisión de informes en procedimientos en vía principal ante la Corte Constitucional;³⁵ de la valoración de la conformidad al estatuto de proyectos de ley y de reglamentos parlamentarios o de la Junta,³⁶ al juicio sobre la admisión y admisibilidad de los referéndum populares y de las iniciativas legislativas;³⁷ de la decisión sobre la capacidad de los sujetos externos a recibir encargos de la administración pública,³⁸ a la emisión de dictámenes sobre la legitimidad «de los actos preparatorios con los cuales la Región participa en la adopción de decisiones dirigidas a la formación de los actos normativos comunitarios, de propuestas de acuerdo con otros Estados y de convenios con entes territoriales internos y de otros Estados»;³⁹ del reconocimiento «de los acontecimientos que causan el cese anticipado en el cargo de los órganos electivos», a la declaración de las «modalidades de administración ordinaria de las Regiones hasta la elección de nuevos órganos electivos según las normas del estatuto regional».⁴⁰

Por último, directamente conectado al tema de las competencias es el relativo a los sujetos legitimados para recurrir al órgano. Dejando a un lado aquellas competencias respecto de las cuales la intervención del órgano de garantía estatutaria está prevista como obligatoria,⁴¹ debe subrayarse que la opción de con-

33. Son las mismas Regiones las que se han expresado en términos de *autonomía, independencia e imparcialidad*, definiendo los órganos de garantía estatutaria como órganos *de consulta, de garantía, auxiliares y de alta consulta*.

34. Así el Estatuto de la Región Piemonte (art. 92), Liguria (art. 75), Emilia Romagna (art. 69), Umbria (art. 82), Toscana (art. 57), Lazio (art. 68), Calabria (art. 57), Lombardía (art. 60) y el artículo 3 de la ley de actuación 42/2007, de 11 de diciembre, de la Región Abruzzo.

35. Véase el Estatuto de la Región Piemonte (art. 92) y de la Región Lombardía (art. 60).

36. Cfr. artículo 92 del Estatuto de la Región Piemonte y artículo 2 de la ley de actuación; artículo 75 del Estatuto de Liguria; artículo 69 del Estatuto de Emilia Romagna; artículo 82 del Estatuto de Umbria; artículo 57 del Estatuto de Toscana; artículo 68 del Estatuto de Lazio; artículo 57 del Estatuto de Campania; artículo 3 de la ley 42/2007, de 11 de diciembre de la Región de Abruzzo; artículo 47 del Estatuto de Puglia; artículo 57 del Estatuto de Calabria y artículo 60 del Estatuto de Lombardía.

37. Más en concreto, véase el artículo 8 de la ley regional 25/2006, de 26 de julio de la Región Piemonte; el artículo 75 del Estatuto de la Liguria; el artículo 69 del Estatuto de la Emilia Romagna; el artículo 82 del Estatuto de la Umbria; el artículo 57 del Estatuto de la Toscana; el artículo 68 del Estatuto del Lazio; el artículo 57 del Estatuto de la Campania; el artículo 3 de la ley regional 42/2007, de 11 de diciembre de la Región Abruzzo; el artículo 47 de la Región Puglia; el artículo 57 de la Región Calabria y el artículo 60 de la Región Lombardía.

38. Véase el artículo 47 del Estatuto de la Región Puglia.

39. Así el artículo 57 del Estatuto de la Región Campania.

40. Véase el artículo 69 del Estatuto y el artículo 2 de la ley regional 23/2007, de 4 de diciembre, de la Región Emilia Romagna.

41. Como sucede en los supuestos de dictamen emitido en materia de iniciativa legislativa popular y de referéndum.

ceder el poder de iniciativa al Presidente de la Junta, al Presidente del Consejo regional o a una minoría de parlamentarios regionales (implicando a los grupos parlamentarios o directamente fijando cuotas de miembros de entre un tercio o un quinto de la Asamblea) parece compartida por casi todas las regiones. La atención a las minorías resulta evidente y en perfecta sintonía con el papel de garantía que estos órganos están llamados a desempeñar. La Región Piemonte, la Lombardia, la Abruzzo, la Toscana y la Emilia Romagna, el Lazio y la Calabria han querido coincidir, incluso, en el Consejo de las Autonomías Locales, mientras que Abruzzo se refiere a la Junta como sujeto habilitado para impulsar la actividad del órgano de garantía. Finalmente, también es habitual la referencia a los poderes de propuesta y de iniciativa de las comisiones parlamentarias, las cuales, según los casos, pueden actuar directamente o por medio del Consejo.

5. LA NATURALEZA DE LAS DECISIONES DE LOS ÓRGANOS DE GARANTÍA ESTATUTARIA

Incluso cuando intervienen en el *iter* de la formación de la ley regional, a los actos de las consultas de garantía no se les puede reconocer naturaleza legislativa. Éstos participan en la fase de preparación del acto, concurren a su formación, pero no determinan la voluntad del legislador; guían la decisión, pero no la condicionan.⁴² No por casualidad, la Corte ha enfatizado, en muchas

42. Lo anterior, también, en el caso de dictámenes obligatorios y vinculantes. El derecho administrativo se ha cuestionado, casi al instante, sobre la naturaleza de estos dictámenes obligatorios y vinculantes, al mismo tiempo (GIANNINI, BENVENUTI). En efecto, éstos parecen esquivar la definición tradicional que describe el dictamen como un acto de naturaleza administrativa dirigido a expresar elementos de valoración, puntos de vista, conocimientos técnicos, instrumentales a las determinaciones asumidas por la autoridad competente para emitir una disposición. Debiendo ser necesariamente solicitados y no pudiéndose prescindir de su contenido, éstos acaban por incidir directamente en el acto final que, aún permaneciendo necesario y distinto, pierde autonomía. Por lo tanto, el dictamen obligatorio y vinculante, aún no siendo un elemento específicamente productivo de los efectos externos, condicionando su contenido, acabaría por configurarse como algo distinto en términos de mera instrumentalidad respecto de la decisión final.

La doctrina administrativista en esta cuestión aparece en todo momento coincidente. El planteamiento al que se hace referencia, mayoritario durante mucho tiempo, ha sido posteriormente amparado por una interpretación dirigida a una lectura unitaria del instituto del dictamen. En realidad, su ubicación en la fase meramente preparatoria del procedimiento administrativo tendería a valorar su instrumentalidad respecto de la fase constitutiva, en la que es la autoridad competente la que expresa y determina el contenido del acto. En efecto, se entiende que el órgano llamado a decidir el resultado del procedimiento nunca se encontraría en una posición de estado pasivo respecto del órgano que ha emitido el informe, incluso en el caso que éste sea vinculante. Éste, no compartiendo el juicio emitido, podría siempre abstenerse de asumirlo, confirmando su propia discrecionalidad y autodeterminación política. Permanece abierto el problema relativo a la admisión de aquellos actos que no pueden ser desatendidos porque obligan a la autoridad competente a manifestarse.

ocasiones, su carácter necesariamente preventivo: solo una intervención anterior a la adopción del acto puede todavía incidir sobre la deliberación final.⁴³

Por otra parte, gracias al principio de unidad de la jurisdicción y por expresa previsión de la Corte constitucional, a los actos de las consultas de garantía estatutaria no puede serles reconocida, ni siquiera, naturaleza jurisdiccional: si «la competencia para adoptar actos decisorios no está reservada a los órganos jurisdiccionales, el ordenamiento jurídico italiano ya conoce, desde hace tiempo, una multiplicidad de tipos de actos reconducibles a la categoría de decisiones administrativas». Tampoco «pueden ni impedir, ni limitar de algún modo la competencia de los órganos jurisdiccionales, ordinarios o administrativos, eventualmente requeridos, en los modos tradicionales, para pronunciarse sobre los mismos actos que ya han sido objeto de valoración por parte de la Consulta estatutaria. Las mismas «decisiones» de la mencionada Consulta pueden, obviamente, convertirse en objeto de juicio de legitimidad de los órganos judiciales competentes».⁴⁴

Más bien, el diseño que genéricamente se deduce de la lectura de las fuentes, parecería concurrir a afianzar la hipótesis, que encuentra confirmación en la jurisprudencia constitucional, de reconocer a los actos emitidos por los órganos de garantía estatutaria naturaleza administrativa.

En particular, podrían ser asimilados a la categoría de los informes, según el más tradicional planteamiento de la doctrina administrativista que los define como «actos administrativos que expresan elementos de valoración, puntos de vista o conocimientos técnicos, en relación con las decisiones definitivas de la autoridad competente para emitir una disposición».⁴⁵

43. Véase la sentencia 200/2008 con la que la Corte Constitucional declara que las «competencias de la Consulta estatutaria para no invadir la esfera de atribuciones del juez de la ley y de los órganos judiciales, deben tener, solamente, carácter preventivo y ser, por esta razón, actuadas en el curso de los procedimientos de formación de los actos. Cualquier valoración sobre la legitimidad de los actos, legislativos o administrativos, posterior a la su promulgación o adopción es ajena a la esfera de atribuciones regionales». Sobre la base de esta consideración, ha sido declarada la ilegitimidad constitucional de los artículos 7 y 8 de la ley regional 2/2007, de 5 de enero, creadora de la Consulta estatutaria de la Región Calabria. Declaración que está limitada a las partes en las que esta norma hacía referencia expresa a una intervención del órgano de garantía posterior a la promulgación o adopción de las leyes o reglamentos regionales. Sin embargo, permanece abierto el problema relativo a la ubicación temporal de la intervención del órgano de garantía. En efecto, la determinación del momento en el que este dictamen debe ser emitido no es irrelevante y acaba incidiendo directamente sobre la propia eficacia de la función que éste está llamado a desempeñar. Un dictamen emitido justo antes de la deliberación ve disminuida su posibilidad de incidir concretamente en la determinación del contenido del acto, mientras que ve reforzado su papel de garantía y control. Por el contrario, si el dictamen se formula mucho antes de la deliberación, tiene el riesgo de ser *tanquam non esset*, no pudiendo ser tenido en cuenta plenamente en el debate y las consiguientes enmiendas de la Cámara.

44. Así la sentencia 200/2008. En particular, sobre la posibilidad de que los órganos de garantía estatutaria se conviertan en órganos de primera instancia respecto de una posterior intervención de la Corte Constitucional véase A. SPADARO, «Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli statuti"», cit.

45. Así, A. TRAVI, A. *Parere nel diritto amministrativo* (voz), en *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, X, Turin, Utet, 1995, pág. 601.

En efecto, éstos están privados de autonomía funcional al revestir un papel puramente intraprocedimental, instrumental a la adopción del acto, y pueden influir en un contenido siempre y en todo caso valorativo, pero nunca volitivo, limitándose a deber ser meras declaraciones de juicio.⁴⁶ De ello se desprende su casi total inidoneidad para producir efectos en el exterior —al menos de forma directa—, así como su escasa aptitud para ser objeto de impugnación ante la justicia ordinaria o administrativa. Podrán ser objetados, pero solo indirectamente, y de forma limitada en los contenidos de la decisión que lo asume, siempre y cuando, además, esta última sea impugnabile.⁴⁷ Por otra parte, huelga decir que la no directa justiciabilidad del acto, como generalmente sucede en la categoría de los dictámenes, no transforma su naturaleza típicamente administrativa.

6. LOS EFECTOS DE LAS DECISIONES DE LOS ÓRGANOS DE GARANTÍA ESTATUTARIA

Por sus repercusiones en términos político-institucionales, merece una atención separada el discurso relativo a los efectos producidos por las decisiones de los órganos de garantía estatutaria. En efecto, la eficacia de los actos condiciona fuertemente cualquier valoración acerca de la naturaleza de la actividad desarrollada: no por casualidad, las decisiones de la Corte Constitucional insisten sobre este punto más que sobre cualquier otro.

Prescindiendo del silencio de algunas regiones, podemos identificar tres distintos niveles de incidencia de las decisiones de los órganos de garantía estatutaria.

Inicialmente, los dictámenes negativos emitidos por los órganos de garantía estatutaria pueden obligar al órgano deliberante a un nuevo examen. En muchos supuestos, además, en el caso de que se quiera persistir en la decisión de adoptar el acto, aun alejándose del informe emitido por el órgano de garantía, se exige la obligación de motivación. Y, por último, sólo en algunas experiencias, en caso de una deliberación contraria al dictamen formulado, esta actividad de reexamen es gravada con la obligación de aprobación por mayoría absoluta.⁴⁸

El análisis de los efectos relativos al primer y el segundo nivel de incidencia no suscita particulares problemas desde un punto de vista jurídico, si bien,

46. Cfr. A. M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milán, Giuffrè, 1940, pág. 162.

47. Piénsese en el caso en el que el órgano de garantía estatutaria haya sido llamado a pronunciarse sobre la conformidad al Estatuto de un proyecto de ley. El eventual vicio del dictamen emitido será enteramente absorbido por el acto legislativo producido por el Consejo. Es decir, enteramente absorbido por un acto que no puede ser impugnado si no por un vicio de inconstitucionalidad.

48. Nos remitimos al artículo 57 del Estatuto y al artículo 8 de la ley de actuación de la Región Calabria, así como al artículo 68 del Estatuto y al artículo 14 de la ley de actuación de la Región Lazio.

desde una perspectiva política han generado desacuerdo, como demuestran los recursos del Gobierno ante la Corte Constitucional.

En efecto, por lo que se refiere a la obligación de volver a examinar el acto, según una interpretación tradicional, también —o mejor, sobre todo—, cuando el dictamen emitido no es obligatorio, el solo hecho de haber sido requerido, obliga al órgano que decide a tenerlo en cuenta.⁴⁹ El reexamen concreta este vínculo que, según se afirma, no condiciona el momento de la decisión, sino que queda circunscrito a la fase de preparación.⁵⁰

Similares consideraciones deben ser realizadas en relación con la confusión que suscita la obligación de motivar. El reexamen impone al órgano decisorio aceptar el informe emitido: en el caso en que su voluntad no coincida con las valoraciones del órgano consultivo, la «toma en consideración» se concreta, en particular, en la indicación de las razones que llevan, en todo caso, a asumir una decisión, en todo o en parte, discrepante.

Es, pues, en el vínculo de la «consideración», expresada con el reexamen y la eventual motivación, que se manifiesta el efecto típico del dictamen, cuya *ratio* reside en la finalidad de consulta que se propone realizar. La «consideración» del dictamen no se convierte en un límite respecto de la discrecionalidad del órgano decisorio, cuyo poder de adoptar la decisión permanece intacto. En definitiva, la actividad consultiva del órgano de garantía se sitúa en la fase preparatoria y no en la de adopción de la decisión a la que se conecta.

De aquí las consideraciones de la propia Corte Constitucional, que con la sentencia 12/2006 ha declarado infundadas las censuras del Gobierno, quien entendía contraria al artículo 121 de la Constitución la obligación de motivar una decisión, por limitar el ejercicio de la potestad legislativa del Consejo regional y lesiva del principio de la irrelevancia de la motivación de los actos legislativos, fruto de una actividad política libre en sus fines y, por tanto, no sometida a ningún deber de motivar. En el rechazo de la cuestión, la Corte Constitucional, exponiendo un punto de vista comúnmente acogido por la doctrina administrativista, ha declarado que con la introducción de una obligación de motivar en caso de adoptar una decisión contraria a los informes emitidos por el órgano de garantía, «no viene a sufrir ninguna limitación la potestad legislativa del Consejo regional, que permanece intacta sea en las materias, sea en la extensión de su capacidad reguladora. La introducción de una particular y eventual fase procedimental,

49. Recuerda F. TRIMARCHI, «Parere» (voz), en *Enciclopedia Giuridica*, XXII, Roma, Treccani, 1990, pág. 2, que ha sido «oportunamente aclarado que la naturaleza facultativa del dictamen vaya unida a la *solicitud* formulada por el órgano activo, de manera que este último puede elegir o decidir no pedirlo, pero esto no significa que, una vez formulada la petición, y obtenido el dictamen por parte del órgano consultivo, pueda, después, desatenderlo *tout court*».

50. Todavía, F. TRIMARCHI, *op. cit.*, pág. 2: «en la figura del «procedimiento administrativo», el «informe» viene comprendido en la «fase» preparatoria, y a pesar de existir en función del acto «final», se afirma que no es un elemento constitutivo de éste ni tampoco es directamente productivo de los efectos jurídicos que se conectan al mismo». Cfr. en este sentido A.M. SANDULLI, *Il Procedimento amministrativo*, Milán, Giuffrè, 1959, págs. 121 e 161.

consistente en el dictamen del Colegio regional para las garantías estatutarias, es reconducible a la disciplina del procedimiento legislativo regional, que aparece comprendida, ciertamente, "en los principios fundamentales de organización y funcionamiento" atribuidos por el artículo 123.1 de la Constitución a la potestad estatutaria de las Regiones. Además, la motivación requerida para que el Consejo regional pueda deliberar en un sentido contrario a los informes y a las valoraciones del Colegio de garantías no es inherente a los actos legislativos, sino a las decisiones de no tener en cuenta el dictamen negativo, que constituye un acto parlamentario distinto de la deliberación legislativa y no forma parte de ella.

En cambio, a otras consideraciones debe conducir el examen de las disposiciones contenidas en el artículo 57 del Estatuto de la Región Calabria (que retoma el artículo 8 de la ley de actuación 2/2007, de 5 de enero), en el artículo 60 del Estatuto de la Región Lombardía y en el artículo 5 de la ley regional 42/2007, de 11 de diciembre, de la Región Abruzzo. La exigencia de la mayoría absoluta como presupuesto para que el Consejo, tras una nueva deliberación, pueda adoptar la decisión, a pesar del dictamen contrario del órgano de garantía estatutaria, resulta contradictoria con el dictado constitucional, así como parece haber anticipado la Corte constitucional con la sentencia 378/2004. En ella, se ha subrayado la función meramente consultiva de los órganos de garantía estatutaria «para explicarse a través de simples informes, que siendo negativos, sobre el plano de la conformidad estatutaria, conllevan como consecuencia la sola obligación de reexaminar, sin que sean previstas mayorías cualificadas y, también, sin la necesidad de realizar modificación alguna en las disposiciones normativas afectadas».

La intervención de la Corte es, ciertamente, posterior a la aprobación del Estatuto del Lazio y de la Calabria (si bien debe destacarse que, al menos por lo que hace referencia al primero de los plazos para la impugnación por parte del Gobierno no había vencido todavía), pero no a la aprobación del Estatuto de la Región Lombardía ni a la de la ley constitutiva del Colegio regional para las garantías estatutarias en Abruzzo. La decisión de no censurar ni siquiera el contenido de las posteriores leyes regionales creadoras de los órganos de garantía estatutaria en Lazio y Calabria —las cuales, como ya se ha recordado, llamando fielmente el texto del Estatuto, confirmaban, en sustancia, el procedimiento de aprobación reforzada necesaria para superar el eventual informe negativo emitido— no puede más que suscitar perplejidad, habiendo legitimado, de hecho, las normas aprobadas sucesivamente en la misma dirección que otros Consejos.

Tampoco parece que la inercia del Gobierno pueda ser imputada a límites temporales o a un olvido. Al menos por lo que se refiere al caso de la Región Calabria, en relación con la cual el ejecutivo estatal, a pesar de impugnar la ley creadora de la Consulta estatutaria, no ha elevado reproches directamente a este aspecto,⁵¹ si bien, desde el punto de vista constitucional parecían existir los márgenes para hacerlo.

51. Cfr. sentencia 200 adoptada por la Corte Constitucional el 9 de junio de 2008 y depositada el 13 de junio, con la que el artículo 8 de la ley regional 2/2007, de 5 de enero, reguladora

En efecto, contrariamente a lo que se ha afirmado por la doctrina, no parece convincente la tesis por la que sólo la petición de una deliberación adoptada por la unanimidad o, de cualquier modo, por una alta mayoría cualificada, podría efectivamente identificar un acto lesivo de la potestad legislativa del Consejo. Por lo demás, la previsión de una mayoría absoluta, aún constituyendo un sacrificio en términos de libertad de decisión, supondría, en realidad, un límite tan minúsculo que no representaría una auténtica lesión a la discrecionalidad política de la Asamblea.⁵² Constituiría, más bien, una autolimitación impuesta por el propio Consejo regional, aceptable en cuanto que fuera respetuosa, como en el resto de autolimitaciones (reexamen y motivación), de la voluntad de la mayoría.

Parecería oportuno, en cambio, afrontar la cuestión no tanto en términos cuantitativos, sino en términos cualitativos. En efecto, prescindiendo del gravamen de la carga impuesta faltaría cualquier otra justificación, desde un punto de vista jurídico, a su misma previsión. La Constitución asigna al Consejo regional, y solo al Consejo regional, la potestad legislativa. Está prohibida, por tanto, cualquier otra función desempeñada por otro órgano que conduzca a la cotitularidad o a compartir la producción de las fuentes primarias a un nivel legislativo, como, por lo demás, demuestra la propia resistencia a prever la introducción de normas con fuerza de ley en el ámbito regional. La exigencia de mayoría absoluta en el reexamen y la adopción del acto por parte del Consejo acaba transformando, en estos casos, el dictamen negativo en una especie de *veto suspensivo*, que si bien es superable, supedita la decisión incidiendo directamente sobre el dictado de la Constitución que, para aprobar las leyes, requiere, tanto a nivel regional como estatal, sólo la mayoría simple.

7. LA FUNCIÓN QUE LOS ÓRGANOS DE GARANTÍA ESTATUTARIA SON LLAMADOS A DESEMPEÑAR EN EL ORDENAMIENTO REGIONAL. ALGUNAS CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS

En el estado actual de la cuestión, no es posible desarrollar un análisis acerca de las funciones que los órganos de garantía ejercen específicamente. Fal-

de la Consulta estatutaria de la Región Calabria, ha sido declarado inconstitucional, pero no por exigir una mayoría absoluta para volver a aprobar el acto, sino por contemplar una intervención del órgano de garantía posterior a la deliberación parlamentaria.

52. Según A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria*, cit., pág. 290 y ss., «se trataría para los Consejos regionales de conseguir una acomodación proporcionada entre las exigencias de la (presunta) rigidez estatutaria y la necesidad de asignar, de cualquier manera, preeminencia a la competencia normativa exclusiva del órgano (Junta o Consejo). Esta solución "racional" podría ser concretada en la regla que impone, en sede de reexamen, la aprobación por mayoría absoluta. En efecto, esta opción por la mayoría absoluta sacrificaría la libertad normativa del órgano en un modo aristotélico del mínimo medio, o sea aquello que es necesario a la vez de suficiente para que el dictamen negativo del órgano pueda desplegar un efecto parcialmente vinculante». De la misma opinión, A. RUGGERI, «I nuovi Statuti al bivio tra continuità ed innovazione (ragionando sui possibili "modelli" e sulle loro complessive carenze, alla luce delle indicazioni date da una bozza di Sta-

tan los datos y la experiencia, ya que los órganos de garantía, incluso donde se han previsto, no están todavía en funcionamiento. Sólo se ha creado y ha comenzado a trabajar la Consulta estatutaria de la Región Liguria.⁵³ Pero también en este caso, el trabajo realizado es insuficiente para poder realizar consideraciones de tipo general.

Así pues, para comprender el papel que los órganos de garantía están llamados a desempeñar no queda más que proceder en abstracto, basándose, en primer lugar, en las declaraciones de los textos estatutarios y legislativos, así como en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Pero tampoco en este supuesto faltan motivos de incertidumbre: mientras que la Corte insiste en confirmar la finalidad puramente consultiva, el dictado estatutario y legislativo parece reconocer a los órganos de garantía estatutaria un papel más complejo, en el que la naturaleza consultiva es entendida en un sentido instrumental a las expectativas de garantía.

De lo anterior resulta un cuadro bastante menos seguro del que quiere hacer entender la Corte. Un cuadro que evidencia la asignación a los órganos de garantía estatutaria de una posición de control que, realizadas las debidas distinciones, los convierte en órganos equiparables —teniendo en cuenta la naturaleza de sus actos y la vocación consultiva de garantía— a las autoridades independientes del tipo de las ya previstas a nivel estatal.

Pero ¿existen presupuestos objetivos mínimos para que se pueda racionalmente presumir que los órganos de garantía estatutaria estarán en disposición de desempeñar el cometido que les asignan las fuentes normativas? Dicho de otro modo, presionados por la pretensión de no concederles prerrogativas jurisdiccionales, ni tampoco una relevancia política, ¿es posible imaginar que la regulación que se les dedica sea suficiente para garantizar a esos órganos regionales cumplir la función consultiva a la que son llamados?

A estos dos interrogantes es posible responder sólo con otras tantas preguntas, a fin de demostrar a favor de qué sujetos institucionales se refiere concretamente la actividad de las consultas. En este sentido, es innegable que éstas se presentan, en primer lugar, como órganos auxiliares del Consejo. Por tanto, es a este órgano al que se dirige preferentemente su actuación consultiva.⁵⁴

tuto della Regione Calabria)», publicado el 8 de marzo de 2002, en www.federalismi.it y A. SPADARO, «Notarelle sullo Statuto calabrese», en *Le Regioni*, 2003, págs. 975 y ss.

53. Concretamente, sobre la Consulta estatutaria ligura, A. GARDINO CARLI, «La «rigidità» dello statuto e la consulta statutaria: dagli intenti iniziali alla attuazione concreta», en *Quaderni regionali*, 2005, págs. 835 y ss.

54. La Región Emilia Romagna ha querido sostener la consolidación de la función consultiva de la Consulta de garantía estatutaria, haciendo coincidir su mandato con el de la legislatura y previendo una serie de competencias, vinculadas a la organización política de la Región, que no son previstas para ningún otro órgano de garantía estatutaria. Para una valoración sobre la Consulta de garantía estatutaria de la Región Emilia Romagna, nos remitimos a T. GROPPi, «La «Consulta» dell'Emilia Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria», en *Le istituzioni del Federalismo*, 2005, págs. 75 y ss.

Por otra parte, debe señalarse que, para que el vínculo entre los órganos consultivos y el Consejo no se refuerce hasta el punto de invalidar la imparcialidad de los primeros, se han previsto una serie de elementos dirigidos a mitigar este nexo con el órgano legislativo: las modalidades de elección, la duración del mandato, así como el propio origen profesional de los componentes. Todo ello, claro está, con el fin de crear los presupuestos de credibilidad esenciales para que el órgano de garantía pueda cumplir con su función de garantía y pueda hacerlo en términos de autonomía y de independencia.

En efecto, la actividad consultiva no es instrumental a sí misma, sino que se desempeña con el propósito de garantizar la legitimidad de la actividad del Consejo, protegiendo a las minorías, concebidas como sujetos políticos (por ejemplo, en el caso de la oposición en la Asamblea) o como entes no representados en el Consejo (piénsese en los entes locales).

Pero, precisamente por la naturaleza anfibológica del órgano, teniendo en cuenta el espacio institucional que éste está llamado a cubrir, que podrían hallarse los límites de su acción. En efecto, la regulación estatutaria y legislativa, en el temor de excederse en un sentido u otro, no ha introducido rasgos significativos que pudiesen saldar un necesario vínculo de confianza entre el órgano consultivo y el Consejo, ni tampoco ha insistido respecto a los elementos introducidos para garantizar la imparcialidad del órgano.

Por lo tanto, son difíciles de hacer previsiones para el futuro. Sobre todo es complicado afirmar si los órganos consultivos de garantía estatutaria serán capaces de mantener esta naturaleza híbrida, siendo al mismo tiempo órganos de auxilio al Consejo y de protección de las minorías, o si más bien, según las experiencias de cada uno de ellos, no acabarán por asumir una función como predominante sobre la otra. Uno u otro caso dependerá mucho no sólo de los presupuestos que hemos definido como objetivos, sino, sobretudo de los elementos subjetivos, tales como la autoridad del órgano y, en consecuencia, de sus decisiones, u otros elementos que aún no pudiendo ser definidos *ex lege*, acaban por influenciar profundamente la aplicación del dictado legislativo.

Los órganos de garantía estatutaria no podrán ignorar que la autoridad se conquista «sobre el terreno», a través de la celeridad y la competencia de las decisiones emitidas. Si bien es cierto que existen factores capaces de favorecerla. En este sentido, hubiera sido oportuna una definición de los perfiles de los miembros de los órganos consultivos de garantía estatutaria más atenta a las funciones que éstas son llamadas a cumplir. Así como una mayor claridad con respecto a las relaciones que deberán mantener con los entes administrativos que ya desempeñan, a nivel regional, una función consultiva, favoreciendo en el futuro el desarrollo de relaciones de colaboración —antes que de superposición, cuando no de conflicto— esenciales en su ubicación y posterior consolidación institucional.

En el estado actual, sólo se puede concluir afirmando que, por el momento, el rol de los órganos de garantía estatutaria en el ordenamiento regional

parece haber sido ofuscado por la interpretación reductiva que se ha realizado de las normas en materia de potestad estatutaria, además de por un redundante llamamiento a sus funciones meramente consultivas que, al enmascarar su verdadera naturaleza, sacrifican las ya pocas *chances* que los órganos de garantía estatutaria parecen tener de poder jugar un papel activo en la organización regional.⁵⁵

55. A conclusiones similares llega D. BALDAZZI, «Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?», en *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, en particular págs. 865 y ss.

Anna Mastromarino

**LOS ÓRGANOS DE GARANTÍAS
ESTATUTARIAS EN LAS REGIONES
ITALIANAS DE RÉGIMEN ORDINARIO:
UNA VISIÓN DE CONJUNTO**

**LOS ÓRGANOS GARANTES
DE L' AUTONOMIA POLÍTICA**

Miguel A. Aparicio Pérez
Mercè Barceló i Serramalera
(Coordinadores)