

## EL CONTROL DE ESTATUTARIEDAD DE LAS LEYES REGIONALES Y LOS ÓRGANOS DE GARANTÍA: ¿HACIA UN PSEUDOMODELO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL?

Giovanna Conte\*

### Sumario

1. Las garantías "internas" de la legalidad estatutaria
2. Las razones de la previsión de los órganos de garantía estatutaria
3. Los aspectos estructurales del órgano en las previsiones estatutarias. La garantía de la independencia
4. La competencia para valorar la compatibilidad estatutaria de las fuentes regionales
5. Observaciones conclusivas

---

\* Giovanna Conte, doctora de investigación de "La tutela de los derechos fundamentales en la jurisprudencia de los tribunales constitucionales nacionales y de los altos tribunales europeos" en la Universidad de Cassino, Facultad de Jurisprudencia, Vía S. Angela, 03043 Cassino (FR), Italia, gioviconte@tiscali.it.

Artículo recibido: 4.09.2009. Revisión: 15.09.2009. Fecha de aceptación de la versión final: 16.09.2009.

## 1. Las garantías "internas" de la legalidad estatutaria

En Italia, la segunda fase estatutaria ha abierto problemáticas en gran parte inéditas; éstas derivan de la nueva configuración de la autonomía estatutaria de las regiones ordinarias y, en general, de la función global de las regiones en el ámbito del marco general de reforma introducido por las Leyes constitucionales 1/1999 y 3/2001.

Un aspecto de gran interés que ha caracterizado la redacción de los nuevos estatutos regionales tiene que ver con las "garantías estatutarias".<sup>1</sup>

Retomando la noción de "garantías constitucionales" con que se encabeza al Título VI de la Constitución (sin querer con eso de ninguna manera defender la asimilación de los estatutos ordinarios, incluso después de la reforma del art. 123 de la Constitución, como auténticas cartas constitucionales.<sup>2</sup>), con la expresión garantías estatutarias se hace referencia al grupo de mecanismos jurídicos -órganos y procedimientos-, destinados a preservar la fuente estatutaria del peligro de vulneraciones e inobservancias y por lo tanto, en última instancia, a garantizar el respeto del Estatuto por parte de las fuentes y de los órganos regionales.<sup>3</sup>

A la luz de las innovaciones introducidas primero con la Ley constitucional 1/1999, y posteriormente con la 3/2001, la cuestión de fondo de dónde parte el debate sobre la introducción de garantías estatutarias en los mismos estatutos se ha centrado a comprobar la suficiencia y adecuación de las únicas garantías "externas" al ordenamiento regional, dado que el Estatuto es hoy una fuente de valor regional "interno".<sup>4</sup> La tutela del Estatuto con respecto a posibles vulneraciones por obra de la Ley regional está asegurada por el Tribunal Constitucional durante el juicio de legitimidad, según el esquema de la norma interpuesta. Por, el hecho de que, durante la vigencia del primitivo artículo 123 de la Constitución, el Tribunal se haya visto obligado a censurar leyes regionales impugnadas por vía principal por violación de normas estatutarias podría ser, en casos muy esporádicos, consecuencia de la limitada configuración de la autonomía estatutaria regional; no obstante no se puede descartar que haya dependido también de la tendencia del Gobierno a imponer, durante el control de las leyes regionales, límites "externos" al ordenamiento regional, desinteresándose de asuntos que, por contra, son

---

<sup>1</sup> Se trata de un tema que la doctrina ha reconocido enseguida como una de las novedades más significativas introducidas por los estatutos. Cfr. R. Tarchi, «Interabánico nel dibattito», en T. Groppi - E. Rossi - R. Tarchi, *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana* (a cargo de E. Libone), Turín, 2002, pág. 103; R. Romboli, «Art. 57», en P. Caretti - M. Carli - E. Rossi (a cargo de), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Turín, 2005, pág. 283, así como Id., «L'esperienza dei consigli di garanzia statutaria», en VV.AA., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Tomo IV, Nápoles, 2008, pág. 1994.

<sup>2</sup> Como se ha encargado de precisar más de una vez el mismo Tribunal Constitucional; véase las sentencias nº. 372, 378 y 379 del 2004. Insiste sobre la diferencia ontológica entre Constitución y estatutos regionales, de lo cual deriva una innegable diferencia cualitativa entre legitimidad constitucional y legitimidad estatutaria, A. Spadaro, «Dal "custode della Costituzione" al "custodi degli Statuti". Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali», en *Le Regioni*, nº. 6/2006, pág. 1059 y ss.

<sup>3</sup> V. S. Ricci - P. Salvatelli, «I limiti dell'autonomia statutaria e la nuova "fase costituente" delle regioni», en G. Tarantini (a cargo de), *Il federalismo a Costituzione variata*, 2003, pág. 60 y ss.

Puede ser interesante apuntar que la posibilidad de introducir formas de garantía estatutaria, con las exigencias que comportan, empieza a presentarse sólo cuando la autonomía estatutaria se inserta en una óptica de revisión en sentido federal de la forma de Estado: al respecto se puede aportar el significativo ejemplo dado, ya antes de las reformas constitucionales de 1999 y del 2001, por los trabajos de la Comisión especial para la revisión del Estatuto del Piamonte, creada en 1996, que, partiendo de la necesidad de aportar formas de garantía del Estatuto, hipotetizaba sobre la creación de una comisión del consejo encargada de verificar la compatibilidad estatutaria de las leyes y reglamentos regionales. Los trabajos de la Comisión se pueden consultar en la web: [www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it).

<sup>4</sup> ¿El problema ha sido planteado sobre todo por T. Groppi, «Quale garante per lo statuto regionale?», en *Le Regioni*, 5/2001, pág. 841 y ss. Véase también R. Bin, «Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali», en *Le Regioni*, nº. 3-4/2000, pág. 523, que, en defensa de la organización estatutaria en cuestión de reparto de competencias normativas entre la Junta y el Consejo prefigura una especie de control preventivo interno al procedimiento legislativo en la línea de lo que desarrolló el *Conseil constitutionnel* francés.

todos internos a este sistema, como por ejemplo la vulneración de las normas estatutarias por obra de leyes regionales.<sup>5</sup>

Si consideramos el riesgo de que este desinterés podría llegar a aumentar a partir de la regionalización del procedimiento de formación de los estatutos en virtud del renovado art. 123 de la Constitución,<sup>6</sup> resulta evidente que el verdadero aspecto problemático no tiene que ver con la competencia del Tribunal para garantizar el respeto al Estatuto, ni siquiera la eficacia de sus resoluciones, sino sobre todo con los modos de activación de su intervención. En este sentido, sin poder señalar en este momento los delicados problemas que supondría una posible ampliación de los canales de acceso al juez constitucional, es útil considerar la postura mantenida por el Gobierno en orden a la impugnación de los nuevos estatutos aprobados al día siguiente de la reforma constitucional de 1999. A este respecto descubrimos una tendencia caracterizada por un nivel notable de indeterminación en las críticas vertidas, de forma que unas disposiciones estatutarias con un contenido idéntico han sido quizás impugnadas, mientras que en otros casos han quedado completamente intactas.<sup>7</sup> No obstante, no se puede excluir que estos casos de objeciones gubernamentales sobre el Estatuto como objeto del juicio de legitimidad se puedan también repetir en el momento en que el Estatuto asuma la calidad de parámetro de juicio sobre la validez de la Ley regional, con el consecuente riesgo de incidir negativamente en la garantía de la legalidad estatutaria.

A la luz de estas consideraciones parecen comprensibles las preocupaciones que han caracterizado el debate científico que pide estudiar la viabilidad de otras formas de garantía estatutaria que operen a nivel inmediatamente regional, y, por otra parte, se debe tomar nota que éstas han encontrado una respuesta positiva en casi todos los estatutos aprobados hasta ahora.<sup>8</sup>

Las selecciones de los legisladores estatutarios están dirigidas a configurar la actividad de tutela del Estatuto como mecanismo de *heterocontrol* en sentido amplio, dando preferencia al concepto de Estatuto como complejo de reglas jurídicas, la garantía del cual se debe asegurar a través de un órgano *ad hoc*, con una posición independiente respecto del órgano sujeto al mismo mecanismo de control. No debe estar, por contra, en formas de autocontrol hipotéticas (como por ejemplo la institución de una comisión específica del consejo, una especie de comisión-filtro dirigida a expresar opiniones sobre la compatibilidad estatutaria de los proyectos de ley regional) que podrían haber considerado el Estatuto como un acto estrictamente político la garantía del cual corresponde exclusivamente a los mismos órganos representativos.<sup>9</sup>

Así pues, la solución adoptada a los estatutos ha sido la creación de órganos específicos de garantía estatutaria, con diversas denominaciones, presentes en todos los textos aprobados hasta ahora con la única excepción de la región de las Marcas.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Para un examen de la jurisprudencia constitucional sobre los estatutos regionales anteriores a la reforma de la autonomía estatutaria conviene aludir a G. Conte, «Lo statuto regionale come parametro di validità della legge regionale», en *Annali dell'Università degli Studi del Molise*, n.º. 7/2005, pág. 383 y ss.

<sup>6</sup> Los estatutos, de esta manera, acaban perdiendo aquélla «área de estatalidad» que les confería la aprobación por Ley parlamentaria. Cfr. T. Groppi, *op. cit.*, pág. 844.

<sup>7</sup> Lo detecta T. Groppi, «La "Consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi di garanzia statutaria», en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n.º. 24/2004, pág. 5. Una tendencia parecida emerge también con respecto a los recursos gubernamentales que tienen por objeto las disposiciones estatutarias en materia de órganos de garantía. Véase *infra* nota 116.

<sup>8</sup> Los estatutos aprobados hasta la fecha actual son los de los Abruzos, Calabria, Campania, Emilia-Romaña, Lacio, Liguria, Lombardía, las Marcas, Piamonte, Pulla, Toscana y Umbría. El campo de investigación de este estudio se circunscribe al ámbito de estos estatutos, los cuales se pueden consultar on-line en las webs de las respectivas regiones.

<sup>9</sup> Con respecto a la configuración de la función de garantía estatutaria como autocontrol o heterocontrol y sobre las consecuencias que derivan de la elección de una solución u otra, véase S. Ricci - P. Salvatelli, *op. cit.*, pág. 64 y ss.

<sup>10</sup> Desde hace tiempo el mismo Tribunal Constitucional reconoce la competencia de la región para instituir órganos superiores con respecto a los órganos regionales previstos en la Constitución, siempre que queden protegidas las funciones constitucionalmente atribuidas a éstos últimos. Véase la sentencia n.º. 48/1983.

## 2. Las razones de la previsión de los órganos de garantía estatutaria

Antes de analizar las previsiones de los diversos estatutos sobre las características estructurales y funcionales de los órganos examinados, es necesario detenerse en los presupuestos justificativos de los mecanismos de garantía estatutaria.

Hay que reconocer que la razón fundamental que ha conducido a buscar formas endoregionales de tutela del Estatuto, y que por lo tanto ha aconsejado la creación de órganos de garantía estatutaria, la encontramos sobre todo en la presentación de las relaciones entre las fuentes regionales en sentido jerárquico, que reconocen en el Estatuto una posición preeminente respecto de otras fuentes regionales.<sup>11</sup>

Esta cuestión merece una posterior reflexión por el hecho de encontrarse estrechamente ligada al problema del origen de la fuente estatutaria, lo cual se refleja en el órgano que se considera subordinado a su tutela. Por otra parte, establecer una determinada organización del sistema de las fuentes regionales como presupuesto de los instrumentos de garantía estatutaria podría incidir en la misma razón de ser de éstos últimos en caso que se tuviera que desmentir el principio de supremacía jerárquica del Estatuto.<sup>12</sup> La reconstrucción de la relación entre Estatuto y Ley regional según el criterio jerárquico o bien en términos de competencia (que en cierta medida resultaba problemática durante la vigencia del art. 123 de la Constitución en el texto anterior a la reforma de 1999<sup>13</sup>) es una cuestión que todavía se debate.<sup>14</sup> Tampoco se pueden considerar definitivas las aportaciones de la jurisprudencia constitucional sobre los nuevos estatutos.<sup>15</sup>

A partir de la reforma constitucional a que nos hemos referido, la doctrina mayoritaria fundamenta la rigidez del Estatuto (y por lo tanto su superioridad jerárquica respecto de otras leyes regionales) en *l'iter* formativo especial de esta fuente.<sup>16</sup> Por la parte contraria, no faltan posiciones que, haciendo presión sobre la configuración

Los órganos de garantía estatutaria han suscitado un interés tan grande en la doctrina que existe una amplia literatura sobre la materia. Además de los autores citados en las notas anteriores, entre las contribuciones específicas del tema, véase M. Martinazzoli, «Quale garanzia per lo Statuto regionale», en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) 2002; S. Parisi, «La tutela dello statuto regionale tra "garanzia" e "controllo"», en E. Bettinelli - F. Rigano (a cargo de) *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giustizia costituzionale*, Seminario di Pavia, Turín, 2004, pág. 523 y ss.; D. Baldazzi, «Gli organi di garanzia statutaria: ¿arbitrio o vittime della politica regionale?», en *Le Istituzioni del Federalismo*, n.º 5/2005, pág. 855 y ss., así como del mismo autor, «Le "consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione», en [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); 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*, n.º 1/2005, pág. 814 y ss.; P. Salvatelli, «I nuovi Statuti regionali e gli organi di garanzia statutaria», en P. Caretti (a cargo de), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Turín, 2006, pág. 75 y ss.; 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 - A. Siniscalchi (a cargo de), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, pág. 277 y ss.; C. Mignone, «I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi», en *Quaderni regionali*, n.º 1-2/2007, pág. 287 y ss.; C. Combi, «Gli organi regionali di garanzia statutaria», en [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it) n.º 3/2008, pág. 1 y ss.; R. Romboli, *op. ult. cit.*, pág. 1993 y ss.

<sup>11</sup> Por la explícita consideración de la relación jerárquica entre el Estatuto y las otras fuentes regionales, como el presupuesto de los mecanismos de tutela estatutaria, cfr. en especial L. Panzeri, *op. cit.*, pág. 814 y ss.

<sup>12</sup> Como ha considerado parte de la doctrina a partir de la posición asumida por el juez constitucional en las sentencias 372, 378 y 379 del 2004, sobre las cuales se retornará en texto. Cfr. A. Cardone, *op. cit.*, pág. 292.

<sup>13</sup> Para una remisión a los términos del debate en cuestión, consúltese G. Conte, *op. cit.*, pág. 398 y

<sup>14</sup> Por último, sobre este punto, y también sobre un reconocimiento de las orientaciones surgidas en la doctrina, véase P. Carnevale, «Lo Statuto delle regioni ordinarie nel sistema delle fonti regionali. Riflessioni assai problematiche» en VV.AA., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, cit., Tomo I, pág. 385 y ss.

<sup>15</sup> Remitidos más adelante en el texto

<sup>16</sup> En virtud de la agravación procedimental que caracteriza el Estatuto, la Ley regional no es un acto fungible respecto de éste y no puede contener consideraciones contrarias a las disposiciones estatutarias, lo cual determina la violación indirecta del art. 123 Cost. Sobre este tema véase M. Ainis, «Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa regionale», en *Le Regioni*, n.º 5/2000, pág. 814 y s.; U. De Siervo, «I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti», en A. Ferrara (a cargo de), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milán, 2001, pág. 97 y ss.; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Turín, 2002, pág. 53; F. Cuocolo, «Riflessioni sugli statuti regionali», en *Quaderni regionali*, n.º 3/2002, pág. 713; M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. ¿Verso le* Revista catalana de dret públic, núm.39, 2009

constitucional del Estatuto como fuente con competencia claramente tipificada, tienden a aplicar el criterio competencial a la relación Estatuto-Ley regional.<sup>17</sup>

Sea como sea, interesa evidenciar que una reconstrucción de la relación entre las fuentes regionales según este último criterio (aunque sea probablemente susceptible de incidir en cierta medida en la conformación de la función de garantía) no parece privar de fundamento a la importancia que asume la previsión de los órganos de garantía estatutaria. Por otra parte, conviene subrayar que la experiencia normativa y jurisprudencial de más de treinta años sirve para desmentir la operatividad de un rígido esquema de separación competencial, a pesar de poder establecer espacios de superposición o intersección entre el campo de operatividad de la Ley regional y el campo propio del Estatuto.<sup>18</sup>

En cualesquiera caso, el aspecto principal para entender las razones más adecuadas que llevan a la introducción de los órganos de garantía estatutaria, y la exigencia misma de la tutela del Estatuto con respecto a los actos y órganos regionales, lo tendríamos que buscar según una perspectiva diferente.

Desde este punto de vista conviene subrayar, sobre todo, la transformación del significado del Estatuto regional a partir de la Ley constitucional 1/1999,<sup>19</sup> si bien se tendría que descartar una palíngenesia de la fuente estatutaria en clave estrictamente constitucional o *paraconstitucional*, como han sostenido algunos al día siguiente de la reforma constitucional.<sup>20</sup> El nuevo significado que adopta el Estatuto proviene de factores múltiples y conexos atribuibles a la reescritura del art. 123 de la Constitución y, al mismo tiempo, a la manera en que la fuente estatutaria se sitúa en la perspectiva general de reforzamiento del regionalismo pretendida con la reforma del Título V de la Constitución.

Por lo tanto, destaca la ampliación de la materia estatutaria a través de la competencia del Estatuto para determinar la "forma de gobierno y los principios fundamentales de organización y funcionamiento" de la región, idónea para hacer de la fuente examinada el punto de equilibrio del pluralismo regional con respecto a las relaciones entre los órganos regionales, entre las regiones y el sistema regional de las autonomías locales y, al menos indirectamente, entre la entidad "región" y "comunidad regional".<sup>21</sup> Con todo, la nueva configuración de los límites de autonomía estatutaria a través de la eliminación del vínculo de "la armonía con las leyes de la República" (aunque sea basándose en la interpretación "fuerte" de la obligación residual "de armonía con la Constitución" dada por el Tribunal Constitucional) parece fundamental para delinear el papel del Estatuto en la medida en que lo coloca en una relación especial y directa con la Constitución, sin la intermediación de ninguna fuente estatal.<sup>22</sup> A todo eso se añade la regionalización del procedimiento de aprobación de los estatutos.

*Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, pág. 184 y ss.; S. Ricci - P. Salvatelli, *op. cit.*, pág. 57 y ss.; C. Calvieri, «Il controllo degli statuti regionali e delle leggi statutarie», en E. Bettinelli - F. Rigano (a cargo de), *op. cit.*, pág. 26 y s.; S. París, *op. cit.*, pág. 524 y s.; L. Panzeri, *op. cit.*, pág. 814 y ss.

<sup>17</sup> Cfr. A. Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Turín, 2003, pág. 180; F. Mannella, «Lo Statuto delle Regioni ad autonomia ordinaria», en F. Modugno - P. Carnevale (a cargo de), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milán, 2003, pág. 123 y ss.; G. G. Floridia, «Fonti regionali e sistema delle fonti», en G. F. Ferrari - G. Parodi (a cargo de), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padua, 2003, pág. 55 y ss.; A. Moscarini, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Padova, 2003, pág. 205 y s.; A. Cardone, *op. cit.*, pág. 293.

<sup>18</sup> Lo cual ha originado, mientras estaba vigente el anterior art. 123 de la Constitución, una doctrina autorizada que en principio había configurado la relación entre Estatuto y Ley regional en clave de estrecha competencia, excluyendo cualquier condicionamiento de contenido de una fuente frente a la otra, para pasar a reconocer en determinados ámbitos una posición preeminente frente al Estatuto. Cfr. en especial L. Paladin, *Diritto regionale*, I ed., Padua, 1973, pág. 42.

<sup>19</sup> Se retomna la expresión de T. Groppi, «Quale garante per lo statuto regionale?», *cit.*, pág. 841.

<sup>20</sup> Véase, entre otros, A. Ruggeri, «Nota minima in tema di Statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale de 1999», en la obra del mismo autor, *Itinerario di una ricerca sul sistema delle fonti IV*, Turín, 2000, pág. 335.

<sup>21</sup> Cfr. T. Groppi, *op. cit.*, pág. 844.

<sup>22</sup> Lo subraya T. Groppi, *op. cit.*, pág. 842. Y si es cierto que en virtud de la Ley constitucional 3/2001 eso se puede predicar también de las leyes regionales en las materias de competencia exclusiva *ex* art. 117.4 de la Constitución, se podría afirmar que la previsión de

Los aspectos aludidos están enfocados a dotar el Estatuto de un valor de acto normativo fundamental dentro del ordenamiento regional en consideración a la función especial que está destinado a desarrollar (lo cual no se debe entender en sentido estrictamente jerárquico). En este sentido destaca también la dimensión garantista del Estatuto: en el ámbito del proceso de transformación en sentido mayoritario de la forma de gobierno regional (provocado por la Ley constitucional 1/1999 y secundado a nivel estatutario), el Estatuto adquiere una posición privilegiada para la fijación de elementos reequilibrativos de la forma de gobierno que sirvan de contrapesos al poder de la mayoría del consejo y el Presidente de la Junta.<sup>23</sup>

Si, por lo tanto, reconocemos la función tan especial que hoy caracteriza el Estatuto regional, es necesario averiguar cuáles son las repercusiones en el plano teórico de las fuentes e intentar, al mismo tiempo, buscar una clave de lectura de la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza del Estatuto y sobre su ubicación en el sistema de fuentes regionales que permita reconstruir los rasgos que han estado poco compartidos, si no quizás contradictorios.

Como es sabido, de hecho, muchos han considerado que la postura del "juez de las leyes" ha sido ambivalente y no ha resuelto la reconstrucción de la relación entre el Estatuto y la Ley regional según el esquema de separación competencial o de supremacía jerárquica, pudiendo descubrir en sus pronunciamientos elementos a favor de una tesis y de la otra.<sup>24</sup>

Por lo tanto se intentará ofrecer una relectura de estas sentencias según el hilo conductor de la especial "función constitucional"<sup>25</sup> propia del Estatuto como acto de síntesis y al mismo tiempo de impulso del procedimiento de integración política regional. La invocación a la función constitucional de la fuente estatutaria, basándose en el significado de acto normativo fundamental del ordenamiento regional que exhibe el Estatuto, permite mientras tanto tomar en consideración la técnica de la reserva que materialmente lo caracteriza, la cual

obligatoriedad de armonía con la Constitución sirve para caracterizar y diferenciar la relación del Estatuto con la Constitución y su mismo papel en el ordenamiento.

<sup>23</sup> Se puede hacer referencia, por ejemplo, no sólo al reconocimiento del Estatuto de la oposición, sino también a la misma previsión de los órganos de garantía, estatutaria. Sobre este tema, comparárese G. Rivosecchi, «Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari», en R. Bifulco (a cargo de), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Turín, 2006, pág. 151 y ss. Véase también T. Groppi, *op. cit.*, pág. 852; S. Ricci - P. Salvatelli, *op. cit.*, pág. 62 y ss.

<sup>24</sup> A favor de la tesis de la separación de competencias entre el Estatuto y la Ley regional, véase concretamente las sentencias 372, 378 y 379/2004. De forma distinta se expresa el Tribunal en términos rotundos en el sentido que el Estatuto constituye fuente preeminente con respecto a la Ley regional sobre todo en la sentencia 119/2006.

<sup>25</sup> En referirse a la "función constitucional" se reanuda sobre todo las reflexiones de la doctrina española que ha elaborado este criterio con el fin de ordenar las relaciones entre Ley ordinaria y Ley orgánica y darle a esta última categoría legislativa una situación adecuada dentro del ordenamiento español. Como sabemos, la Ley orgánica, regulada por el art. 81 CE, se caracteriza tanto por el aspecto procedimental, en especial por la mayoría absoluta requerida en el Congreso para su aprobación, como por el aspecto material, reservándose a esta fuente determinadas materias de especial relevancia. En esta ocasión no tiene relevancia ni se quiere investigar la posibilidad de asimilar el Estatuto regional a la categoría de las leyes orgánicas españolas, si bien no se pueden obviar algunas analogías en la conformación de los dos tipos formativos bajo los dos aspectos a que se acaba de aludir. De todo eso se puede deducir, *prima facie*, de que la relación entre Estatuto y Ley regional se comporta de manera no tan diferente de cómo lo hace entre la Ley orgánica y la ordinaria. El criterio de la función constitucional, como ha elaborado la doctrina española a que nos hemos referido, se fundamenta sobre la función que cumple cada una en el ordenamiento jurídico según la Constitución. Esta perspectiva interpretativa sostiene que la variedad de formas legislativas se debe al hecho de que la carta constitucional ha pretendido atribuir a estas leyes funciones o misiones diferentes, de lo cual se deducen necesariamente regímenes jurídicos igualmente diferentes. El criterio estudiado ha sido propuesto por R. Gómez-Ferrer Morant, «Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional», en *Revista de Administración Pública*, n.º. 113/1987, pág. 20 y ss. y posteriormente retomado y desarrollado por gran parte de la doctrina. Véase sobre todo A. E. De Asís Roig, «La ley como fuente del derecho en la Constitución de 1978», en VV.AA., *Estudios sobre la Constitución*, Vol. I Madrid, 1991, pág. 217 y M. Barceló i Serramallera, *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Barcelona, 2004, pág. 33 y ss. y 145 y ss.

En un sentido no tan diferente de lo que se ha defendido en texto a través de la remisión a la función constitucional de la fuente estatutaria, nos podemos remitir a A. Cardone, *op. cit.*, pág. 293, cuando en referencia a una posible reconstrucción de la posición de la Ley regional frente al Estatuto habla de "fuente no necesariamente subordinada en sentido jerárquico sino sólo lógico y axiológico". Aunque desde una perspectiva diferente a la propuesta en estas páginas, P. Carnevale, *op. cit.*, pág. 391 y s. habla de una supremacía del Estatuto sobre la legislación regional de orden funcional.

encuentra a su vez su *ratio* más auténtica en la función que la Constitución reconoce a esta fuente.<sup>26</sup> En este sentido parece decir que la "reserva de Estatuto" cumple la función de sustraer al legislador estatal, (desde la perspectiva de reforzar la organización regional) determinados campos materiales que sirven mayoritariamente para calificar el régimen político regional y, al mismo tiempo, la de sustraer estos mismos ámbitos al legislador "ordinario" regional en la medida en que, situándose como aspectos esenciales y determinantes del ordenamiento regional, tienen que destacar por un mayor grado de consenso y estabilidad.

Podemos conseguir una reconstrucción similar a partir de las sentencias del Tribunal Constitucional, que se ha centrado insistentemente en la evidente especialidad del Estatuto,<sup>27</sup> con el fin de reconocerle la calidad de norma primaria y fundamental del ordenamiento regional<sup>28</sup> pero al mismo tiempo de fuente con competencia reservada y especial,<sup>29</sup> alimentando por otra parte los contrastes doctrinales sobre la configuración de la relación Estatuto-Ley regional.

Aquello que más destaca es, en cualquier caso, la consideración que el Tribunal, con su reclamo constante a la especialidad del Estatuto, no puede dejar de hacer referencia a la función específica que cumple el Estatuto regional, si bien no lo especifica porque se considera intrínseco al orden delineado por el art. 123 de la Constitución. Al respecto conviene recordar la configuración preventiva de control de la legitimidad sobre el Estatuto sancionada por el Tribunal en la sentencia 304/2002. Parece correcto y ajustado a la motivación de la decisión considerar que la elección a favor del juicio preventivo (con la posibilidad de encontrar en el art. 123 de la Constitución elementos textuales no unívocos para la exclusión de una opción diferente.<sup>30</sup>) se tenga que fundamentar exactamente en el papel específico, en la función constitucional especial que subsiste en el fondo de la fuente estatutaria. A eso es a lo que parece referirse la sentencia cuando alude a la "situación especial del Estatuto en la jerarquía de las fuentes" y sobre todo cuando concreta la premisa político-constitucional del control preventivo, que consiste en la exigencia de evitar que los posibles vicios del Estatuto repercutan en el desarrollo "normal" del ordenamiento regional en las partes en que éste encuentre en el Estatuto su propio cimiento.<sup>31</sup>

Sin ánimo de ser exhaustivos,<sup>32</sup> parece que las consideraciones expuestas pueden contribuir a explicar las razones de la introducción en el ordenamiento regional de órganos de garantía estatutaria, cuya función está

<sup>26</sup> Se reanudan también aquí las reflexiones que la doctrina española desarrolla sobre la técnica de la reserva en relación a la Ley orgánica. Cfr., en especial M. Barceló i Serramalera, *op. cit.*, pág. 142 y ss. quien eficazmente afirma que «la reserva es resultado de una atribución material primaria y expresa efectuada directamente por la Constitución; [...] hace referencia a las distintas funciones que cumplen las formas normativas en un mismo proceso de integración política».

<sup>27</sup> Compárese en especial las sentencias n.º. 304/2002 i 469/2005. en F. Drago, «L'incerta qualificazione giuridica dello Statuto regionale: atto avente forza di legge regionale»?, en *www.federalismi.it* n.º. 6/2006, pág. 6 y s., se subraya este aspecto de la jurisprudencia constitucional sobre la fuente estatutaria.

<sup>28</sup> Así aparece textualmente a la sentencia 12/2006, punto 3 de los Fundamentos de derecho.

<sup>29</sup> Véase en especial las sentencias 372, 378 y 379/2004. Conviene precisar que esta calificación de la fuente, si bien responde directamente a la técnica de la reserva, no quita valor a la aplicación del criterio de la función constitucional que, como hemos visto antes, la tiene precisamente en cuenta. Por otra parte no se quiere expresar aquí una nueva reflexión entorno a la perplejidad, manifestada también por quien escribe, de que las sentencias anotadas suscitan en la parte relativa a las llamadas disposiciones programáticas. El debate que han desencadenado los pronunciamientos estudiados ha sido amplísimo. Si se desea es posible ver una reconstrucción en G. Conte, *op. cit.*, pág. 423 y ss.

El Tribunal vuelve específicamente sobre la existencia de auténticas reservas estatutarias en la sentencia n.º. 188/2007.

<sup>30</sup> Sobre este punto se ha desarrollado un amplio debate doctrinal. Se puede encontrar una profunda reconstrucción en A. Cardone, «Il controllo di costituzionalità sugli statuti regionali. Le lacune del legislatore e la supplenza della Corte costituzionale», en *Le Istituzioni del federalismo*, n.º. 5/2002, pág. 658 y ss.

<sup>31</sup> Compárese la sentencia n.º. 304/2002, punto 1 de los Fundamentos de derecho.

<sup>32</sup> No se escapa de hecho la problemática de una relectura de las relaciones entre las fuentes regionales según el criterio aludido en el texto, que implicaría un grado de profundización aplicando aspectos esenciales de la teoría de las fuentes y de la naturaleza del Estatuto y de la Ley regional, así como también un análisis más exhaustivo de las temáticas del ordenamiento español a que se hace referencia. No obstante, temas de un alcance tan amplio exceden del ámbito del presente estudio.

íntimamente relacionada con las premisas obtenidas sobre la naturaleza y el significado de la fuente que estos órganos están llamados a tutelar.

### 3. Los aspectos estructurales del órgano en las previsiones estatutarias. La garantía de la independencia

Una condición necesaria para que los órganos examinados puedan ejercer su función es la posibilidad de reconocer la naturaleza de órganos de garantía: es por lo tanto indispensable que exhiban un grado adecuado de independencia y autogobierno<sup>33</sup> que pueda contribuir a su legitimación.<sup>34</sup>

El primer nivel destacable para una caracterización de este tipo es el estructural. El objetivo de crear órganos independientes del circuito de la orientación política regional, capaces de operar con autonomía e imparcialidad y dotados de un alta calificación técnica (es decir, órganos que sean y parezcan neutros), se lleva a cabo sobre todo con la definición de las modalidades de constitución del órgano, de su composición y de su duración en el cargo.

Con respecto a los requisitos de elección de los componentes de los órganos de garantía será necesario que aseguren una elevada competencia profesional,<sup>35</sup> evitando al mismo tiempo la reducción del campo de elección a una sola categoría de técnicos y previendo un régimen de incompatibilidad apto para garantizar una constante alternancia del órgano respecto del sistema político.<sup>36</sup> Se tendrían que identificar formas de designación de los componentes de los órganos con el fin de reflejar la naturaleza de garantes del pluralismo regional: con esa finalidad es útil la previsión de mayorías cualificadas que supongan la implicación de las oposiciones en el sí de los Consejos regionales. Tampoco se podría considerar desacertada la participación, de diferentes maneras, de otros sujetos como por ejemplo los entes locales a través del Consejo de las autonomías locales. Por último, es muy oportuno establecer una duración en el cargo del órgano desvinculada y preferiblemente superior a la de los órganos políticos regionales.<sup>37</sup>

Sin negar el papel fundamental que las normas regionales de ejecución están destinadas a desarrollar, es no obstante el Estatuto la sede privilegiada para dictar la primera regulación de los órganos de garantía estatutaria (al menos en relación con los puntos recientemente aludidos) en virtud de la mayoría y del procedimiento general con que se ha aprobado y de su potencial estabilidad así como, en terminos generales, del mismo significado que reviste este acto, según lo que hemos argumentado anteriormente.<sup>38</sup>

<sup>33</sup> La observación es común en la doctrina. Véase sobre todo R. Romboli, «Art. 57», cit., pág. 283 y ss.; A. Spadaro, *op. cit.*, pág. 1091 y s.

<sup>34</sup> No se nos escapa el hecho de que los órganos estudiados (que encuentran su fundamento exclusivamente en una elección libre del Estatuto y que son susceptibles de incidir en medida más o menos relevante sobre las prerrogativas de los órganos regionales y del mismo cuerpo electoral regional) se verán obligados, en el ámbito de las diversas competencias que les han sido atribuidas, a contribuir permanentemente a su misma legitimación a través de la actividad específicamente desarrollada.

<sup>35</sup> Sobre este requisito insiste T. Groppi, *op. cit.*, pág. 849. G. Severini, «Tormentate vicende della deliberazione statutaria umbra del 2004», en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n.º. 9/2005, pág. 17, subraya la inadmisibilidad de extender a los órganos de garantía estatutaria las consideraciones que apoyan una cierta necesaria sensibilidad "política" del Tribunal Constitucional.

<sup>36</sup> Comparad G. Severini, *op. e loc. citt.*

<sup>37</sup> Véase T. Groppi, *op. e loc. citt.*; D. Baldazzi, «Gli organi di garanzia statutaria: ¿arbitrio o vittime della politica regionale?», cit., pág. 860.

<sup>38</sup> En sentido análogo, compárase T. Groppi, «La "Consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi di garanzia statutaria», cit., pág. 8; M. Barbero, «Lo "stato dell'arte" sui procedimenti di revisione degli statuti regionali: gli organi di garanzia statutaria», en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n.º. 7/2004, pág. 17; P. Salvatelli, *op. cit.*, pág. 82. En sentido contrario, A. Cardone, «Gli organi di garanzia statutaria tra suggestione del diritto comparato, «paletti» della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti», cit. pág. 285 y s.

No podría por lo tanto dejar de suscitar alguna reserva una remisión completa de la definición de los requisitos garantistas en las leyes regionales de ejecución del órgano. Surgen perplejidades de este tipo sobre todo en referencia al Estatuto de Umbría que, después de haber fijado la mayoría cualificada en 2/3 del Consejo regional para la elección de los miembros de la Comisión de garantía, contiene una Revista catalana de dret públic, núm.39, 2009



Si nos centramos en las soluciones determinadas específicamente por los textos estatutarios, en primer lugar destaca que en la mayor parte de los casos la regulación de los órganos de garantía sanciona el principio de autonomía e independencia del órgano<sup>39</sup> y encuentra su lugar en un Título específico dedicado a las garantías estatutarias.<sup>40</sup> Algunos estatutos dotan a estos órganos de autonomía reglamentaria<sup>41</sup> y con todo, allí donde no se ha previsto expresamente, los mismos órganos podrán aprobar un reglamento propio en virtud del principio general de *auto-reglamentación* de los órganos colegiales.<sup>42</sup>

Los órganos de garantía están constituidos por un número de miembros fijado en cinco<sup>43</sup> o siete.<sup>44</sup>

Los requisitos de elegibilidad están enfocados cuando menos a garantizar la competencia y la capacidad técnica de los componentes de los órganos en cuestión<sup>45</sup> a través de fórmulas que resultan a menudo muy genéricas,<sup>46</sup> mientras que algunos estatutos determinan expresamente las categorías profesionales en que debe recaer la elección, recalando en diversos casos las previsiones del art. 135 de la Constitución relativas a la composición del Tribunal Constitucional: magistrados, docentes universitarios en materias jurídicas y

amplia referencia a la Ley regional para la regulación del resto de aspectos estructurales del órgano. No obstante, conviene precisar que esta Ley, a diferencia de lo que se prevé en los otros estatutos, a excepción del de Lombardía, ha sido aprobada por mayoría absoluta. Tampoco satisface, a la luz de los aspectos estudiados, el Estatuto de la Pulla en el que, como se verá, la previsión de requisitos generales para el acceso al cargo de miembro del Consejo estatutario va acompañada de una ausencia total de requisitos de incompatibilidad y caducidad, de las mayorías necesarias para su elección y de la previsión de la duración del órgano. Aspectos análogos podemos encontrar en el Estatuto de Campania, donde el art. 57 se limita a prever el número máximo de miembros del órgano de garantía y las categorías profesionales en cuyo ámbito puede recaer la elección de los mismos. Se debe añadir también que, con una previsión totalmente innovadora con respecto a otras regiones, este último Estatuto remite a la discrecionalidad del legislador regional la creación misma del órgano de garantía.

<sup>39</sup> Véase los estatutos de Emilia-Romaña (art. 69.1), Lacio (art. 68.1), Liguria (art. 74.1), Lombardía (art. 59.1), Piamonte (art. 91. c. 1), Toscana (art. 57.6) y Umbría (art. 81.2).

<sup>40</sup> Compárese: Estatuto Abruzzos, Tit. VIII, "Gli strumenti di garanzia"; Estatuto Calabria, Tit. X, "Strumenti di garanzia"; Estatuto Emilia-Romaña, Tit. VIII, "Garanzie e controlli"; Estatuto Lacio, Tit. VIII, Cap. II, "Organi di garanzia"; Estatuto Liguria, Cap. IX, "Gli strumenti di garanzia"; Estatuto Lombardía, Tit. VII, "Organi di garanzia"; Estatuto Piamonte, Tit. V, "Istituti di garanzia"; Estatuto Toscana, Tit. V, "Organi di tutela e garanzia"; Estatuto Umbría, Tit. IX, "Organi di garanzia". Se exceptúa el Estatuto de la Pulla, que incluye la previsión del *Consejo estatutario regional* en el Capítulo relativo a los "órganos de relevancia estatutaria", y el de Campania, que dedica al Consejo de garantía estatutaria un título *ad hoc*. Ninguno de los dos contiene ninguna referencia a las garantías de autonomía e independencia de los mismos órganos, ni siquiera en relación al contenido de las posteriores leyes regionales que deberán prever su creación. En referencia al Consejo estatutario pullés, y sobre las dificultades para reconocer una auténtica naturaleza de órgano de garantía, véase A. Torre - M. Calamo Specchia, «Lo Statuto della Regione Puglia: "non è tutto oro quello che luccica"», en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n.º 6/2004, pág. 7 y s., también posteriormente en este texto.

<sup>41</sup> Compárese los estatutos del Calabria y Emilia-Romaña. El Estatuto del Lacio atribuye genéricamente al Comité de garantía estatutaria una autonomía organizativa; esta previsión ha sido concretada por la Ley regional del Lacio n.º 24/2007, creadora del órgano, el art. 2.1 de la cual establece que el Comité regula las funciones propias por reglamento.

<sup>42</sup> Cfr. A. Spadaro, *op. cit.*, pág. 1081.

<sup>43</sup> Véase los estatutos de los Abruzzos (art. 79.1), Calabria (art. 57.1), Emilia-Romaña (art. 69.3), Liguria (art. 74.2), Lombardía (art. 59.2), Pulla (art. 48.1). El Estatuto de Campania prescribe que el Consejo de garantía está compuesto por un máximo de cinco miembros.

<sup>44</sup> Véase los estatutos de Lacio (art. 68.1), Piamonte (art. 91.1) y Toscana (art. 57.5), además de la Ley regional de Umbría n.º 27/2007 de creación de la Comisión de garantía estatutaria (art. 3.1).

<sup>45</sup> Sólo el Estatuto del Lacio determina también un requisito ajeno a la preparación profesional como es haber superado los cuarenta años de edad (art. 68.1).

<sup>46</sup> Compárese el Estatuto de los Abruzzos que hace simplemente referencia a "expertos" (art. 79.1); el Estatuto del Lacio habla de "juristas de probada experiencia" (art. 68.1); el de Liguria "de expertos con reconocida competencia en materia de administración pública"; el de la Pulla "de expertos en disciplinas jurídicas" (art. 74.2); el de Toscana de "competencia amplia y reconocida en el ámbito del derecho público" (art. 57.5). En esta hipótesis surge el papel fundamental de las disciplinas legislativas de ejecución de las normas estatutarias sobre los órganos de garantía en la precisa determinación de los requisitos de elegibilidad de sus componentes. Comparárese la Ley regional de los Abruzzos n.º 42/2007, art. 1.c.2, la Ley regional del Lacio n.º 24/2007, art. 4.1, y la Ley regional de Toscana n.º 34/2008, art. 2.c.2 y 3. Por contra, la Ley regional de Liguria n.º 19/2006, al art. 2.c.1, se limita a una repetición copiada de la disposición estatutaria.

La doctrina ha destacado que la vaguedad de los requisitos para el nombramiento de los miembros de los órganos colegiados de garantía contrasta con la necesaria autonomía e independencia que debería caracterizar a estos órganos. Véase M. Carli, «Il chiarimento non c'è stato (a proposito degli organi di garanzia statutaria previsti dai nuovi statuti delle regioni ordinarie)», en *Giurisprudenza costituzionale*, n.º 3/2008, pág. 2276.

abogados.<sup>47</sup> Los estatutos de la Pulla y Piamonte<sup>48</sup> prevén entre otras cosas, junto con los miembros de extracción técnica, un componente de cariz político constituido por ex Consejeros regionales el cual, en el caso de la Pulla prevalece sobre el componente técnico (la relación es de tres a dos). Estas previsiones suscitan cierta perplejidad en la medida en que corren el riesgo de comprometer la necesaria independencia y la misma legitimación del órgano, y más aún a la luz de la falta de prescripción en el Estatuto pullés tanto de requisitos de incompatibilidad como de un sistema de elección de los componentes del órgano por mayoría cualificada.<sup>49</sup>

Algunos estatutos refuerzan la imparcialidad del órgano de garantía prescribiendo la imposibilidad de reelección<sup>50</sup> o de reelección inmediata<sup>51</sup> de sus miembros.

Sólo en pocos casos, el Estatuto determina directamente las causas de incompatibilidad de los miembros de los órganos colegiados estatutarios,<sup>52</sup> remitiendo más frecuentemente su definición a la Ley regional.<sup>53</sup> No faltan regiones con estatutos que no contienen ninguna referencia explícita a la necesidad de prever requisitos de incompatibilidad que se introduzcan por obra de legislación ejecutiva.<sup>54</sup> No obstante, no se excluye que esta legislación intervenga al respecto con la finalidad de concretar las garantías de independencia del órgano.<sup>55</sup>

En relación al sistema de elección de los componentes de los órganos de garantía, destaca sobre todo que en la mayoría de los estatutos esta elección se confía íntegramente a los Consejos regionales.<sup>56</sup> Son una excepción los Estatutos de Emilia-Romaña y de Lombardía, los cuales atribuyen un papel significativo al Consejo de las autonomías locales, llamado a nombrar, respectivamente, dos y uno de los cinco componentes del Consejo, contribuyendo de esta manera a configurar el órgano como instancia de garantía de las autonomías locales de cara a un posible centralismo regional.<sup>57</sup>

Si seguimos las indicaciones surgidas de la doctrina, en muchos casos se requieren mayorías cualificadas especialmente elevadas<sup>58</sup> que suponen la necesaria implicación de la oposición del consejo en las elecciones de la composición de los órganos de garantía; lo cual parece requisito indispensable para garantizarles un grado adecuado de imparcialidad e independencia con respecto a los órganos políticos. Por otra parte conviene señalar el total silencio al respecto por parte de los Estatutos de Emilia-Romaña y de Campania; ni tampoco se puede considerar del todo satisfactoria la posibilidad indefinida que la regla de la elección por mayoría cualificada sea

<sup>47</sup> Así lo expresan los estatutos de Calabria (art. 57.1), Emilia-Romaña (art. 69.3) y Piamonte (art. 91.c.1)

<sup>48</sup> Respectivamente en los artículos. 48.1 i 91.1.

<sup>49</sup> La misma preocupación expresan A. Torre - M. Calamo Specchia, *op. e loc. cit.* y T. Groppi, *op. ult. cit.*, pág. 3.

<sup>50</sup> Véase los estatutos de Liguria (art. 74.4), Lombardía (art. 59.4) y Piamonte (art. 91.2), así como la Ley regional de Umbria núm. 27/2007 (art. 3.3) y la Ley regional de Emilia-Romaña núm. 23/2007 (art. 3.3).

<sup>51</sup> Véase los estatutos de los Abruzos (art. 79.2), Calabria (art. 57.2), Lacio (art. 68.2) y Toscana (art. 57.5).

<sup>52</sup> Véase los estatutos del Calabria (art. 57.2), Emilia-Romaña (art. 69.4) y Lacio (art. 68.3).

<sup>53</sup> Véase los estatutos de la Liguria (art. 74.5), la Pulla (art. 49) y Umbría (art. 81.2).

<sup>54</sup> Véase los estatutos de los Abruzos, Campania, Piamonte y Toscana.

<sup>55</sup> Como demuestra la Ley regional de los Abruzos n.º. 42/2007 (art. 2. 1), la Ley regional del Piamonte n.º. 25/2006 y la Ley regional de Toscana n.º. 34/2008 (art. 4).

<sup>56</sup> Resulta peculiar el Estatuto del Lacio, dando por hecho que elección la hace el Consejo, que atribuye el poder de propuesta de los candidatos al Presidente de la región conjuntamente con el Presidente del Consejo regional (art. 68. 1).

<sup>57</sup> Cfr. T. Groppi, «Quale garante per lo statuto regionale?», *cit.*, pág. 850.

En otras ocasiones se le reconoce al Consejo de las autonomías un papel más limitado para designar uno o algunos de los candidatos sobre los que el Consejo regional se tendrá que expresar. Compárese los estatutos de los Abruzos (art. 79. 1) y la Toscana (art. 57.5).

<sup>58</sup> Prevén la mayoría de los 3/4 del Consejo regional los estatutos de los Abruzos (art. 79.1), Lacio (art. 68.1), Liguria (art. 74.3) y Toscana (art. 57.5); mientras que la mayoría de 2/3 es requerida por el Estatuto de Calabria (art. 57.1) así como por el de Lombardía en las tres primeras votaciones, siendo suficiente la mayoría absoluta a partir de la cuarta votación (art. 59.2). También la Ley regional de Piamonte n.º. 25/2006, en el art. 3.1, prevé la mayoría de 2/3 poniendo en práctica la previsión genérica de la mayoría cualificada contenida en el Estatuto.

introducida por la regulación legislativa creadora del órgano de garantía.<sup>59</sup> Alguna oposición sobre los aspectos examinados aquí ha suscitado también la previsión del sistema del voto limitado en el texto estatutario pullés.<sup>60</sup>

La duración del órgano de garantía, a menudo en referencia a cada uno de los componentes, se establece casi siempre en el Estatuto y normalmente se fija en seis años,<sup>61</sup> un plazo superior por lo tanto a la duración del cargo del Consejo regional. Este aspecto contribuye, como ya se ha demostrado, a reforzar la posición de autonomía del órgano con respecto al circuito político regional. Al contrario, el Estatuto de los Abruzos fija la duración del órgano colegiado de garantía en cinco años<sup>62</sup>; no prevén ningún plazo los Estatutos de Campania, Umbría<sup>63</sup> y la Pulla. Resulta singular la disposición estatutaria de la región de Emilia-Romaña que determina (a través de una previsión del momento en que el Consejo regional puede proceder al nombramiento de los miembros del Consejo estatutaria) una duración variable de este Consejo, vinculada no obstante a la duración de la legislatura.<sup>64</sup>

Por último, y con respecto a las previsiones destinadas a garantizar la independencia y la autonomía del órgano de garantía, cabe recordar que la Ley regional calabresa n.º. 2/2007 ya había sancionado la incuestionabilidad de los miembros del Consejo estatutario, los cuales, en virtud del art. 3 de esta Ley, no podían, durante los seis años de desarrollo de su mandato, ser procesados por responsabilidad penal, civil o contable con motivo de las opiniones expresadas o de los votos emitidos durante el estricto ejercicio de sus funciones. Más allá de las dudas sobre la eficacia de la garantía prevista (por estar limitada en el tiempo) para cumplir el objetivo que le ha sido asignado y permitir la libre formación de las determinaciones del órgano,<sup>65</sup> el Tribunal constitucional, en la sentencia 200/2008, ha declarado ilegítima la norma en cuestión en base a la doble relevancia según la cual, por una parte, es inadmisibles una ampliación a nivel regional de la inmunidad del artículo 122 de la Constitución a favor de sujetos que no sean componentes del Consejo, ya que eso contrasta con la misma *ratio* de la institución; y, por otra parte, la introducción de nuevas causas de exención de responsabilidad penal, civil o administrativa excede las competencias legislativas regionales invadiendo la potestad exclusiva del Estado en virtud del art. 117.2.b) de la Constitución.<sup>66</sup>

En resumidas cuentas, se podría decir que la mayoría de los estatutos han prestado un cierto grado de atención a las características que sirven para delinear la estructura de los órganos de garantía, en especial intentando prever formas eficaces de tutela de la independencia de éstos con respecto al circuito político regional.

No faltan, sin embargo, algunas importantes excepciones. Después de la entrada en vigor del Estatuto de la Pulla, la doctrina ha manifestado rápidamente graves perplejidades sobre la capacitación del Consejo estatutario pullés como órgano de garantía, teniendo en cuenta las importantes carencias estatutarias en cuanto a la previsión

<sup>59</sup> En cualquier caso, con respecto a Emilia-Romaña, ni la Ley regional creadora del órgano, ni el Reglamento interno del Consejo han dictado una regulación específica para la elección de los miembros del Consejo de garantía.

<sup>60</sup> Sobre el tema, compárese T. Groppi, «La "Consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi di garanzia statutaria», cit., pág. 2; A. Cardone, *op. cit.*, pág. 284 y s.

<sup>61</sup> Véase los estatutos de Calabria (art. 57.2), Lacio (art. 68.2), Liguria (art. 74.4), Lombardía (art. 59.4) Piamonte (art. 91.2), Toscana (art. 57.5).

<sup>62</sup> Véase el art. 79.2.

<sup>63</sup> La Ley regional de la Umbría n.º. 27/2007 ha fijado en seis años la duración del órgano.

<sup>64</sup> Véase el art. 69.3, del Estatuto, donde se establece que "El Consejo se nombra en el transcurso de cada legislatura no antes de doce meses y no después de dieciocho meses a partir de la toma de posesión de la Asamblea". Al respecto, véase las observaciones críticas de T. Groppi, *op. ult. cit.*, pág. 9 y P. Salvatelli, *op. cit.*, pág. 83.

<sup>65</sup> Así lo expresa D. Baldazzi, «Le "consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione», cit., § 1.

<sup>66</sup> Véase sentencia 200/2008, punto 3 de los Fundamentos de derecho. Dentro de la doctrina, A. Spadaro, *op. cit.*, pág. 1082, ha sostenido la admisibilidad de la garantía estudiada para los miembros del órgano de garantía estatutaria con el fin de asegurar la independencia y autonomía del órgano. Se muestra contrario M. Carli, *op. cit.*, pág. 2271, para el cual este argumento, retomado de la defensa regional con motivo del juicio de legitimidad constitucional de la Ley, "sería plausible si la incuestionabilidad fuera la única manera de garantizar la imparcialidad e independencia de los miembros del Consejo: sin embargo, evidentemente, no es así".

de los requisitos de elegibilidad e incompatibilidad de los miembros, de la mayoría del consejo para su designación y de la duración del órgano.<sup>67</sup>

Bajo los aspectos que aquí interesan, no podemos dejar de hacer algunos comentarios sobre el Estatuto de Umbria, el cual, como ya hemos podido constatar<sup>68</sup> remite por completo la definición estructural del órgano a una posterior Ley regional, aunque con la garantía doble (y no insignificante) del carácter agravado de la Ley (para la cual se prescribe que tendrá que fijar, entre otras cosas, las garantías de independencia y autonomía organizativa del órgano y las incompatibilidades de sus miembros) y de la previsión de una mayoría cualificada del consejo para la elección de los componentes de la Comisión de garantía.

Mayores dudas suscita aún el Estatuto de Campania, donde se observa no sólo que el art. 57.1 (a través de una disposición difícilmente comprensible) prevé la institución del Consejo de garantía estatutaria como simplemente ocasional, sino que la regulación bastante pobre de los aspectos estructurales del órgano del apartado 4 se agota en la fijación de la elección de su consejo y en la determinación del número máximo de componentes y de las categorías profesionales a que deben pertenecer; sin ninguna indicación en orden a las garantías de autonomía e independencia del órgano.<sup>69</sup>

Especialmente en los casos a que se ha hecho referencia, y siendo conscientes de la importancia que el grado de autonomía frente al circuito político ejerce sobre las posibilidades específicas para los órganos de garantía de recortar un espacio efectivo de tutela de la legalidad estatutaria en las dinámicas endoregionales, conviene subrayar que la necesidad de definir por completo las garantías de independencia de estos órganos acaba reincidiendo sobre las leyes regionales ejecutivas de los estatutos, las cuales asumen de esta forma una importancia fundamental en la conformación de los mecanismos de garantía de éstos últimos disfrutando de una discrecionalidad a menudo extremadamente amplia a falta de una capacidad conformadora real de la fuente estatutaria.

#### 4. La competencia para valorar la compatibilidad estatutaria de las fuentes regionales

De acuerdo con las exigencias implícitas a la introducción de los órganos de garantía, todos los estatutos les han atribuido la función de valorar la compatibilidad estatutaria de las fuentes normativas regionales, función que aparece como la principal y que caracteriza la naturaleza del órgano.<sup>70</sup>

En este sentido, conviene precisar que existe un límite absoluto sobre las competencias de los órganos de garantía estatutaria representado por el principio de unidad de la jurisdicción constitucional:<sup>71</sup> este principio,

<sup>67</sup> Sobre este tema, véase A. Torre - M. Calamo Specchia, *op. e loc. citt.* y M. Barbero, *op. cit.*, pág. 10 y ss.

<sup>68</sup> Véase *supra* nota 38.

<sup>69</sup> Sobre las peculiaridades del Consejo de garantía previstas por el Estatuto de Campania, nos permitimos remitir a G. Conte, «La Consulta di garanzia statutaria nel nuovo Statuto della Regione Campania», en fase de publicación en las actas del Seminario sobre *El nuevo Estatuto de la región de Campania* celebrada en Nápoles el día 6 de abril de 2006, pág. 1 y ss. del trabajo.

<sup>70</sup> En este sentido cfr. T. Groppi, *op. cit.*, pág. 3. Al respecto, no obstante, se debe señalar una excepción: de hecho, al texto estatutario de la región del Véneto, aprobado en Comisión durante la sesión del 20 de julio de 2009 y que deberá ahora pasar el examen de la Sala no se atribuye al órgano de garantía estatutaria ningún poder de valorar la conformidad estatutaria de las fuentes regionales. Tampoco, en caso de que el texto definitivo se tuviera que redactar en los mismos términos, parece del todo fácil retomar una función de este tipo en el ámbito de las posteriores cuestiones consideradas merecedoras de una valoración de la Comisión de garantía, según la fórmula, no falta de alguna dificultad interpretativa, con que la norma estatutaria cierra la individuación de las competencias de la misma Comisión.

Se precisa que en esta ocasión no se estudiarán las posteriores competencias de los órganos de garantía, como en particular el juicio de admisibilidad de los referéndums regionales y la resolución de los conflictos de competencia entre los órganos de la región común a diversos estatutos, ni tampoco cualquier tarea especial prevista en cada una de las regiones. Sobre las funciones de los órganos de garantía en materia de referéndum e iniciativa legislativa popular, véase especialmente C. Mignone, *op. cit.*, pág. 296 y ss. Sobre el papel de los órganos en examen, en relación a los conflictos entre los órganos regionales, véanse las consideraciones de D. Baldazzi, *op. ult. cit.*, § 4. Compárese también R. Romboli, «L'esperienza dei consigli di garanzia statutaria», *cit.*, pág. 2009 y ss. y opcionalmente G. Conte, *op. ult. cit.*, pág. 14 y ss.

prohibiendo la creación de auténticas cortes constitucionales regionales, excluye la posibilidad de conferir a los órganos de garantía el poder de declarar la ilegitimidad de leyes regionales.<sup>72</sup>

Teniendo eso en cuenta, la configuración exacta de la competencia de los órganos colegiados de garantía sobre la valoración de conformidad estatutaria pasa por definir una serie de aspectos sobre los actos objeto de la misma valoración, sobre los sujetos legitimados para activar el órgano de garantía, sobre el momento en que está habilitado para intervenir y sobre los efectos de su intervención.

En cuanto al primer aspecto, todos los textos estatutarios hacen, primero de todo, referencia a las leyes regionales, pero en muchos casos la verificación de estatutariedad se extiende también a los reglamentos.<sup>73</sup> En este último sentido podemos decir que, cuando los estatutos determinan la competencia del órgano de garantía refiriéndose genéricamente a los reglamentos regionales, la verificación de conformidad estatutaria podrá referirse tanto a los reglamentos adoptados por la Junta<sup>74</sup> como la competencia del consejo en los casos en que las regiones adopten un modelo mixto de reparto de la potestad reglamentaria.<sup>75</sup> Por contra, el Estatuto de Liguria limita la verificación de conformidad con el Estatuto a los reglamentos de competencia del consejo, promulgados por delegación estatal.<sup>76</sup> Resulta pero particular la solución adoptada por el Estatuto del Lacio en virtud del cual los únicos reglamentos de delegación se tienen que adoptar una vez escuchada la opinión del Comité de garantía, opinión que en este caso parece ser obligatoria.<sup>77</sup>

La mayor parte de los estatutos identifica a los sujetos legitimados para solicitar al órgano de garantía la opinión de conformidad estatutaria.<sup>78</sup> Apoyándonos en las indicaciones procedentes del debate científico, esta

<sup>71</sup> Este principio ha sido afirmado por el Tribunal Constitucional en relación al Alto Tribunal para la región siciliana. Véase las sentencias nº. 38/1957 i 6/1970.

<sup>72</sup> Sobre el alcance exclusivo del principio de unidad de la jurisdicción constitucional está de acuerdo la doctrina mayoritaria. ¿Comparad, entre otros, T. Groppi, «Quale garante per lo statuto regionale?», cit., pág. 846 y s.; S. Parisi, *op. cit.*, pág. 528; R. Romboli, «art. 57», cit., pág. 285 y s.; A. Cardone, *op. cit.*, pág. 279 y s. Una postura diferente, que queda aislada, es la mantenida por M. Olivetti, *op. cit.*, pág. 444, en base a la consideración que los órganos de garantía estatutaria "tendrían como parámetro del propio juicio de legitimidad no la Constitución, sino el Estatuto". Esta tesis no se puede compartir si consideramos, por una parte, que los circuitos de la constitucionalidad y de la estatutariedad de la Ley regional no están separados ni son impermeables el uno respecto del otro, si no fuera porque no es posible excluir del juicio del Tribunal Constitucional el respeto al art. 123 de la Constitución; y, por otro lado debemos considerar que en cualquier caso permanece la unicidad del objeto del juicio constituido, en los dos casos, por la Ley regional. Sobre estos aspectos compárense las observaciones de T. Groppi, *op. e loc. citt.*; A. Cardone, *op. e loc. citt.*; A. Spadaro, *op. cit.*, pág. 1079 y ss.; M. Benvenuti, «Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali», en *Giurisprudenza costituzionale*, nº. 6/2004, pág. 4160.

<sup>73</sup> Véanse los estatutos de Calabria (art. 57.5), Campania (art. 57.2), Emilia-Romaña (art. 69.1), Piamonte (art. 92.1) y Umbría (art. 82.1). El Estatuto de Toscana (art. 57.1) se refiere genéricamente a las fuentes normativas regionales sin precisión posterior. Sobre este punto, la posterior Ley regional 34/2008 sobre la constitución y funcionamiento del órgano colegiado de garantía, en su art. 6.1, ha establecido la competencia de este órgano para valorar la conformidad con el Estatuto de las leyes y de los reglamentos regionales.

La posibilidad de prever la intervención del órgano de garantía también sobre los reglamentos regionales ya había sido anunciada en la doctrina por T. Groppi, «Quale garante per lo statuto regionale?», cit., pág. 847. Véase también M. Barbero, *op. cit.*, pág. 4 que subraya el posible rol instrumental a la contención del contencioso sobre actas regionales de normalización secundaria, y también G. Tarli Barbieri, «Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali», en [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) § 4, a la nota. En sentido crítico, compárese G. Severini, *op. cit.*, pág. 19.

<sup>74</sup> Para éstos últimos se prevé a menudo también la opinión del Consejo regional y de la Comisión del consejo competente en la materia, en la línea de lo que a menudo ocurre a nivel estatal por obra de las Comisiones parlamentarias. En términos dubitativos sobre la adaptabilidad de estos modelos en el plano regional, véase L. Panzeri, *op. cit.*, pág. 843.

<sup>75</sup> Como prevén todos los estatutos indicados en la nota 73, que optan por un sistema mixto de reparto de la potestad reglamentaria con preponderancia de la Junta, relegando a favor del Consejo la adopción de los reglamentos delegados por el Estado en virtud del art. 117.6 de la Constitución. Es una excepción el Estatuto de Campania, que atribuye la potestad reglamentaria exclusivamente a la Junta, y prevé la posterior aprobación del Consejo antes de la promulgación del reglamento por parte del Presidente de la Junta. Sobre los posibles problemas de coordinación entre este *iter* especial y la intervención del órgano de garantía, véase una alusión en G. Conte, *op. ult. cit.*, pág. 9.

<sup>76</sup> Véase el art. 75.1.

<sup>77</sup> Cfr. la combinación dispuesta de los artículos 68.6. i 47.3.

<sup>78</sup> La previsión en el Estatuto de los sujetos que pueden activar la verificación de compatibilidad estatutaria de las fuentes regionales parece muy oportuna, dado que este aspecto sirve para determinar –junto con otros como en especial el momento en que esta verificación se inserta y los efectos de la opinión consecuencia de ésta– el sentido del rol de los órganos de garantía.

facultad se reconoce sobre todo a minorías cualificadas del consejo,<sup>79</sup> valorando de esta manera el papel de las oposiciones regionales. Diversos estatutos sancionan la misma legitimación también a favor del Consejo de las autonomías locales,<sup>80</sup> la *ratio* de la cual parece residir en la voluntad de tutelar la dimensión garantista del Estatuto con respecto a posibles impulsos centralistas de la región en perjuicio de la posición de autonomía de los entes locales.<sup>81</sup> En muchos casos, el poder de activación del órgano de garantía se prevé a favor de otros sujetos del ordenamiento regional como el Presidente de la Junta y el Presidente del Consejo regional,<sup>82</sup> lo cual provoca quizás perplejidad en los comentaristas, sobre todo por parte de aquéllos a favor de una dimensión estrictamente antimayoritaria de la función de garantía estatutaria dado que, al contrario, previsiones de este tipo podrían favorecer una configuración de los órganos en cuestión como garantes de la correcta dinámica de los poderes regionales.<sup>83</sup>

Por otra parte, en caso de que se pueda reconocer que la identificación por parte del Estatuto de los sujetos legitimados a solicitar la opinión de compatibilidad estatutaria de las leyes regionales tenga una determinada connotación funcional de esta verificación (como por ejemplo en clave antimayoritaria), tampoco carece de aspectos problemáticos reconocer la admisibilidad de una ampliación de esta legitimación a otros órganos por parte de la Ley regional de creación del órgano de garantía que sea susceptible de incidir sobre esta connotación modificándola radicalmente. En virtud de tales consideraciones se podría plantear un problema de coherencia, o al menos de compatibilidad, con la elección estatutaria de atribuir el poder de activación del órgano de garantía a una minoría del Consejo, de la regulación legislativa de ejecución que reconozca la misma titularidad también a la Junta regional o a su Presidente.<sup>84</sup>

En cuanto al carácter de los órganos que pueden presentar solicitudes de criterio de conformidad estatutaria al órgano de garantía queda decir que los Estatutos de Campania, Pulla y Emilia-Romaña no contienen ninguna disposición al respecto, remitiendo éstos dos últimos de forma íntegra no a la Ley regional, sino al reglamento del consejo:<sup>85</sup> de lo cual parece deducirse necesariamente una limitación de la facultad de activación del órgano de garantía a favor sólo de los sujetos internos del mismo Consejo.<sup>86</sup> Las mayores perplejidades afectan al caso

<sup>79</sup> 1/5 de los consejeros según los estatutos de los Abruzos (art. 80.1), Liguria (art. 75.2) y Toscana (art. 57.2); 1/3 de los consejeros según los estatutos de Calabria (art. 57.5), Lacio (art. 68.7), Lombardía (art. 60.1) Piamonte (art. 92.1) y Umbría (art. 82.2). El Estatuto toscano reconoce la posibilidad de dirigirse al órgano de garantía al menos a tres Presidentes de grupos del consejo y el de Lombardía a la Comisión del consejo competente.

<sup>80</sup> Véanse los estatutos de los Abruzos (art. 71.5), Piamonte (art. 92.1) y Toscana (art. 57.2), en los cuales la legitimación del Consejo de las autonomías locales se encuentra expresamente definida en relación a la materia de los entes locales. Véanse también los estatutos de Calabria (art. 57.5), Lacio (art. 68.7) y Lombardía (art. 60.1). El Estatuto del Calabria prevé además la facultad del Consejo de las Autonomías locales para obtener la opinión del Consejo estatutario sobre la posible lesión de la esfera de competencia de los Entes locales por parte de la Ley regional con el fin de solicitar al Consejo regional que se pronuncie sobre los aspectos relevantes (art. 45.2).

<sup>81</sup> Cfr. T. Groppi, *op. ult. cit.*, pág. 850.

<sup>82</sup> Véanse los estatutos de Calabria (art. 57.5), Lacio (art. 68.7), Liguria (art. 75.2), en relación al Presidente de la Junta, mientras que la legitimación del Presidente del Consejo, no expresamente prevista en el Estatuto, ha sido añadida por la Ley regional ejecutiva 19/2006, (art. 3.1), Piamonte (art. 92.1), Toscana (art. 57.2) y Umbría (art. 82.2). El Estatuto de Lombardía reconoce la legitimación para avenirse el órgano de garantía estatutaria a la Junta regional, mientras que la Ley regional de los Abruzos n.º. 42/2007 extiende la legitimación, estatutariamente prevista, tanto a la Junta como al Consejo.

<sup>83</sup> Al respecto, cfr. en relación en el Estatuto toscano, G. Puccini, «Forma di Regione e forma di governo in Toscana nella nuova disciplina statutaria delle fonti normative regionali», en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n.º. 1/2007, pág. 46 y s.

<sup>84</sup> Estas perplejidades afectan a la Ley regional de los Abruzos n.º. 42/2007, que, con respecto al poder de solicitar opiniones de compatibilidad estatutaria de las deliberaciones legislativas, extiende la legitimación estatutariamente prevista a favor de una quinta parte de los consejeros regionales, atribuyéndola también al Consejo, a la Junta y a los respectivos Presidentes, así como también a las Comisiones del consejo.

Sobre la connotación en sentido antimayoritario de la función de verificación de la conformidad estatutaria en tanto en cuanto activada por la minoría del consejo, véase A. Cardone, *op. cit.*, pág. 295.

<sup>85</sup> En relación a estas remisiones estatutarias, se proponen dudas de legitimidad en R. Romboli, «L'esperienza dei consigli di garanzia statutaria», *cit.*, pág. 2011 y s.

<sup>86</sup> En relación con la región Emilia-Romaña conviene subrayar que, a pesar de la remisión del Estatuto a favor del reglamento del consejo, la legitimación para activar el órgano de garantía ha sido en realidad regulada por la Ley regional n.º. 23/2007 de creación del órgano, Ley Revista catalana de dret públic, núm.39, 2009

emiliano por la falta de legitimación del Consejo de las Autonomías locales, considerado, por otra parte, el papel fundamental que éste último ejerce con respecto a la composición del Consejo de garantía estatutaria.<sup>87</sup>

El llamado principio de unidad de la jurisdicción constitucional parece implicar que la verificación de la compatibilidad estatutaria de las fuentes regionales, y en especial de las leyes regionales, tenga que tener un carácter preventivo que se inserte en el curso de *l'iter* formativo del acto.<sup>88</sup> Por lo tanto, se debe considerar que la intervención del órgano de garantía tiene carácter endoprocimental también allí donde el Estatuto no haga referencia expresa a propuestas, proyectos de ley o deliberaciones legislativas, sino a las leyes o genéricamente en las fuentes regionales,<sup>89</sup> siendo, por otra parte, el carácter preventivo del control de estatutariedad contrario a la previsión de la revisión del acto objeto del control.

Un carácter de fundamental relevancia tiene que ver con la identificación del momento en que se puede llevar a cabo la verificación de conformidad estatutaria, remitido en muchos casos a la posterior normativa de ejecución.<sup>90</sup> Constituyen la excepción sólo dos estatutos que prevén soluciones diferentes: de hecho, según el Estatuto ligur, la verificación se efectúa antes del examen de los proyectos de ley por parte de la Asamblea;<sup>91</sup> el Estatuto del Lacio establece que el órgano de garantía interviene en las leyes regionales aprobadas por el Consejo antes de su promulgación.<sup>92</sup> Una previsión análoga a ésta última ha estado posteriormente adoptada

a la cual remite el mismo reglamento del consejo (publicado por cierto el mismo día que la Ley). La legitimación se atribuye a 1/5 de los consejeros regionales y a cada uno de los grupos del consejo.

<sup>87</sup> En este sentido, véase T. Groppi, «La "Consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi di garanzia statutaria», cit., pág. 9 y s.

<sup>88</sup> Conviene recordar que esta solución ha sido afirmada rotundamente por la sentencia 200/2008 del Tribunal Constitucional sin remitir al principio de unidad de la jurisdicción constitucional, sino moviéndose dentro de la perspectiva del reparto constitucional de las competencias entre el Estado y las regiones. En este pronunciamiento, el Tribunal sanciona que la naturaleza administrativa del órgano de garantía debe encontrar una respuesta en los actos adoptados por él mismo, los cuales, por lo tanto, no pueden comportarse de forma similar a los actos sustancialmente jurisdiccionales, y como tales ajenos a la esfera de competencia regional. Ello comporta que la verificación de conformidad estatutaria de las fuentes regionales, para no invadir la esfera de atribuciones del Tribunal Constitucional y de los jueces comunes, se deba insertar necesariamente en el curso del procedimiento de formación del acto y no se puede desarrollar una vez haya sido perfeccionada.

Esta orientación, expresada por el Tribunal en referencia a la competencia del órgano de garantía en materia de conflictos entre órganos, en la medida en que insta un paralelismo automático y rígido entre el momento (previo o posterior) de la intervención del órgano y la inadmisión postergación de la naturaleza de esta intervención desde el plano administrativo al jurisdiccional (en el cual no cabe una adecuada reflexión de los efectos de la misma intervención) ha suscitado diversas críticas entre los comentaristas. Cfr., especialmente A. Ruggeri, «Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)», en [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) pág. 2 y ss.; S. Aloisio, «Un piccolo (e claudicante) passo verso la definizione dei poteri degli organi di garanzia statutaria», en *Giurisprudenza costituzionale*, n.º 3/2008, pág. 2281 y ss.

<sup>89</sup> La referencia alude a las previsiones de los estatutos de Campania (art. 57.2), Emilia-Romaña (art. 69.1), Toscana (art. 57.1 y 3) y Umbría (art. 82.1).

<sup>90</sup> No obstante, se debe lamentar que las leyes regionales de los Abruzos, Piamonte y Umbría que regulan el órgano de garantía no precisan nada al respecto con el silencio de cada Estatuto; tampoco se ha incluido ninguna previsión en la regulación del *iter legis* dictado por los Reglamentos internos de los Consejo regionales.

<sup>91</sup> Art. 75.4. Este aspecto ha sido repetidamente regulado en el Reglamento interno del Consejo regional con algunas previsiones que han dado lugar a ciertas perplejidades. El art. 136 del Reglamento, en el punto tercero, admite que las opiniones de conformidad estatutaria de los proyectos de ley y de los reglamentos de competencia del consejo no se pueden solicitar ni expresar una vez iniciado el examen en la Asamblea. El punto cuarto precisa que cuando se solicite la opinión del Consejo estatutario, la Oficina de la Presidencia integrada por el Consejo al completo o, en caso de no ser posible, el Presidente, deciden si suspender el *iter* del Proyecto de ley o reglamento deferido al Consejo, teniendo en cuenta la programación de los trabajos. Esta norma corre el riesgo de convertir en ineficaz la intervención del órgano de garantía, dado que éste, en caso de no disponerse la suspensión del posterior curso del procedimiento, no podrá expresar la propia opinión una vez el texto normativo llegue a la Asamblea para su examen.

Una solución análoga sobre el momento de la intervención del órgano de garantía se podría sobreentender en el Estatuto de la Pulla en la previsión del rol especial de las Comisiones del consejo habilitadas para una posible declaración de incompatibilidad estatutaria de las Proposiciones de ley. De hecho, parece que siempre que la Comisión reconozca aspectos de incompatibilidad con el Estatuto del texto legislativo que se discute, sería conveniente recibir la opinión del órgano de garantía sobre los aspectos del texto, de manera que el sumario normativo sea completo para después transmitirlo a la Sala. En cualquier caso, se trata de construcciones derivadas de datos textuales no unívocos y, por lo tanto, no susceptibles de vincular las elecciones que el Reglamento interno del Consejo regional está llamado a hacer, hasta el punto que hoy en día todavía no se han cumplido.

<sup>92</sup> Art. 68.6.

también por las leyes regionales de creación del órgano de garantía en Calabria<sup>93</sup>, Emilia-Romaña<sup>94</sup> y Toscana,<sup>95</sup> que prevén la suspensión de las fases posteriores de *l'iter* legislativo hasta la emisión de la opinión de conformidad estatutaria.

Desde el principio, la doctrina ha subrayado la importancia del asunto en cuestión, debida especialmente a la estrecha conexión que liga la identificación del momento temporal de la verificación por parte del órgano de garantía con la regulación de los efectos que puede producir esta verificación.<sup>96</sup> Así es que, por una parte, hay quien considera que, para que la forma de tutela preventiva no resulte excesivamente débil, conviene posponer el momento lo más tarde posible dentro del curso del *iter legis* para evitar que las consideraciones del órgano de garantía sean fácilmente sorteables durante el examen del texto en Comisión o en Sala, de manera que la conformidad del acto con el Estatuto no tenga ninguna tutela endoregional.<sup>97</sup> Por contra, existe otra orientación que, situando el papel de los órganos de garantía en una dimensión exclusivamente consultiva, propone hacer retroceder el momento de su intervención al final del sumario normativo que tiene lugar en Comisión y antes de la discusión en Sala,<sup>98</sup> y observa que la adquisición de la opinión es instrumental para un conocimiento más completo de los caracteres de incompatibilidad estatutaria del texto legislativo y, como tal, debe preceder la autodeterminación del sujeto a quien compete la elección normativa.<sup>99</sup>

Sea como fuere, en el plano de las soluciones concretas que las normativas de ejecución están llamadas a dar en relación a estos aspectos, siempre que no estén directamente reguladas por las normas estatutarias, no puede dejar de incidir la regulación que los estatutos prevén en orden a los efectos de las decisiones de los órganos de garantía. La mayor parte de los textos estatutarios califica a éstas últimas como opiniones;<sup>100</sup> por otra parte, esta calificación contribuye, sólo en parte, a reconstruir la naturaleza de la función de que son expresión.

El reglamento estatutario, a partir de la opinión del órgano de garantía, se debe confrontar con una premisa ineludible: de hecho es inadmisibles la previsión de opiniones que comporten una obligación de modificación del texto legislativo según las objeciones indicadas por el mismo órgano, o que impidan la entrada en vigor, con lo cual se proyecta en estas hipótesis una división sustancial de la potestad legislativa que la Constitución atribuye exclusivamente al Consejo regional.<sup>101</sup>

Teniendo eso en cuenta, las soluciones adoptadas por los estatutos son de tres tipos: la simple revisión del acto,<sup>102</sup> la obligación de motivación para resolver en sentido contrario a la opinión,<sup>103</sup> mayorías cualificadas para superar la opinión negativa.<sup>104</sup>

<sup>93</sup> Más exactamente, en virtud del reglamento interno el Consejo regional (art. 95) la opinión de conformidad estatutaria se puede requerir después de la votación de los artículos y antes de la votación final sobre el Proyecto de ley.

<sup>94</sup> El art. 9.2, de la Ley regional n.º 23/2007 establece que la solicitud de la opinión del Consejo de garantía estatutaria se puede presentar dentro de las 24 horas posteriores a la aprobación definitiva en Sala de la medida.

<sup>95</sup> Según lo que prevé el art. 7.2, de la Ley regional n.º 34/2008, la solicitud de la opinión se debe presentar en el órgano de garantía dentro de los siete días posteriores a la aprobación de la deliberación legislativa y reglamentaria.

<sup>96</sup> Cfr. L. Panzeri, *op. cit.*, pág. 825.

<sup>97</sup> Véase de nuevo L. Panzeri, *op. e loc. cit.*, así como A. Torre - M. Calamo Specchia, *op. cit.*, pág. 8.

<sup>98</sup> Recordamos que es la solución adoptada por el Estatuto de Liguria.

<sup>99</sup> Para esta tesis, véase G. Severini, *op. cit.*, pág. 18 y s. y A. Cardone, *op. cit.*, pág. 296. *Contra* R. Romboli, *op. ult. cit.*, pág. 2009.

<sup>100</sup> Son excepción el Estatuto del Lacio, en el cual el término opinión se utiliza expresamente en relación a la competencia del Comité de garantía sobre las propuestas de reglamento, mientras se prevé que este órgano se *pronuncie* sobre la compatibilidad estatutaria de las leyes (art. 47.1); el Estatuto de la Pulla, en virtud del cual el órgano *interviene* genéricamente en la verificación de la incompatibilidad estatutaria (art. 47.1); el Estatuto toscano que se refiere al *juicio* del órgano colegiado de garantía (art. 57.3).

<sup>101</sup> Cfr. L. Panzeri, *op. cit.*, pág. 826; A. Cardone, «Vecchie e nuove questioni nella giurisprudenza costituzionale sui profili procedurali e sostanziali dell'autonomia statutaria», en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n.º 6/2006, pág. 31.

<sup>102</sup> Cfr. los estatutos de Toscana (art. 57.3) y Umbria (art. 82.3). Conviene subrayar que la Ley regional de Toscana n.º 34/2008 sobre la constitución y funcionamiento del órgano colegiado de garantía introduce la necesidad de motivación en el caso en que los órganos políticos no tengan intención de adecuarse a la opinión negativa del órgano colegiado (art. 10).

<sup>103</sup> Véase el Estatuto del Emilia-Romaña (art. 69.2) y el Estatuto de Calabria, el cual prevé la posibilidad del Consejo de deliberar en sentido contrario a la opinión con decisión motivada que además debe ser adoptada por mayoría absoluta. (art. 57.7). Véase también la Revista catalana de dret públic, núm.39, 2009



La obligación de revisar el acto y proceder a una nueva resolución no ha suscitado particular atención por parte de los comentaristas. No se puede negar, sin embargo, que la necesidad de volver a aprobar un texto ya deliberado por el Consejo, por no considerarlo conforme con el Estatuto, constituye por sí mismo una medida significativa ya que sirve para desautorizar las elecciones del órgano representativo regional y en especial de la mayoría. Por otra parte, no se puede excluir del todo la idoneidad de la opinión negativa y del consiguiente debate para incidir en los equilibrios políticos y (en casos extremos) en la misma continuidad de la legislatura<sup>105</sup>.

Los otros dos tipos de efectos de la opinión negativa, de la que ya hemos hablado, parecen implicar perfiles mayormente problemáticos pero no ilegítimos. Bien visto, el Tribunal constitucional no se ha expresado en sentido contrario.

En la sentencia 378/2004 sobre el Estatuto de Umbría, el Tribunal destaca, por una parte, que éste define la Comisión de garantía estatutaria sólo en los aspectos generales, remitiéndose a una posterior Ley regional en todo aquello referente al reglamento de los aspectos estructurales, las condiciones, las formas y los plazos de ejercicio de las funciones. Por otra parte, subraya que en cualquiera de los casos se prevé específicamente un poder consultivo del órgano que se expresa en opiniones simples las cuales (en caso de que confirmen la no conformidad estatutaria) comportan la obligación de revisión, sin prever mayorías cualificadas o vínculos en orden a la modificación del texto.<sup>106</sup> Parte de la doctrina ha leído en estas afirmaciones una preclusión jurisprudencial implícita con respecto a cualquier solución diferente fundamentada en opiniones dotadas de un cierto grado de vinculación frente a los órganos políticos.<sup>107</sup> No obstante, se ha demostrado que para fundamentar una conclusión tan radical, el Tribunal debería haber resuelto de forma verosímil y explícita diversos nudos interpretativos sobre la violación de la competencia normativa del Consejo y sobre el alcance preceptivo del principio de discrecionalidad del legislador.<sup>108</sup>

Por otra parte, la posterior sentencia 12/2006 no censura la obligación de motivación en sede de la revisión de la deliberación legislativa no conforme con la opinión de incompatibilidad estatutaria, previsto por el Estatuto de los Abruzos en la versión que fue objeto de recurso gubernamental. Precisamente, el Estatuto impugnado disponía que "El Consejo regional puede deliberar en sentido contrario a las opiniones y valoraciones del órgano colegiado con decisión motivada". El Tribunal excluye que esta norma no comporte ninguna limitación a la potestad legislativa del Consejo y añade que la motivación solicitada "no afecta a los actos legislativos, sino a la decisión de no tener en cuenta la opinión negativa, la cual constituye un acto del consejo distinto a la deliberación legislativa y que no forma parte de ésta".<sup>109</sup>

---

Ley regional nº. 25/2006 del Piemonte que en el art. 7.c.3 precisas la previsión estatutaria según la cual el Consejo puede deliberar en sentido contrario a la opinión del órgano de garantía prescribiendo para estas hipótesis la obligación de una motivación.

<sup>104</sup> Véase los estatutos de los Abruzos (art. 80.2), Lacio (art. 68.8) y Lombardía (art. 60.2).

<sup>105</sup> En este sentido, véase L. Panzeri, *op. cit.*, pág. 828. En virtud de tales consideraciones, se ve como aquella que es considerada la forma de eficacia menos incisiva de la opinión de estatutariedad, por las consecuencias que puede producir, obliga a dotar al órgano de garantía de un grado efectivo y visible de independencia y autonomía, solicitando que sujetos altamente cualificados y desvinculados de la política formen parte de él, que en tales características pueda afirmar la propia legitimación en la que incidir, cuando menos con la finalidad de solicitar una *res melius perpensa*, sobre las elecciones del órgano representativo, sin correr el riesgo de que aparezca otro sujeto de la contienda política regional que quede fuera de cualquier circuito de legitimación democrática.

<sup>106</sup> Sentencia nº. 378/2004, punto 9 de los Fundamentos de derecho. Sobre la relación entre las dos argumentos utilizados por el Tribunal en la exclusión de la ilegitimidad de las previsiones sobre la Comisión de garantía, véase las reflexiones de G. Tarli Barbieri, *op. e loc. cit.*, retomadas por A. Cardone, *op. ult. cit.*, pág. 29 y s.

<sup>107</sup> En este sentido, véase sobre todo D. Baldazzi, «Gli organi di garanzia statutaria: ¿arbitrio o vittime della politica regionale?», *cit.*, pág. 864. Sobre este punto, véase también T. Groppi, *op. cit.*, pág. 6 y s.

<sup>108</sup> La observación se debe a A. Cardone, *op. cit.*, pág. 31.

<sup>109</sup> Sentencia nº. 12/2006, punto 7 de los Fundamentos de derecho. Sobre esta parte de la sentencia véase en especial: A. Cardone, «Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, «paletti» della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti», *cit.*, pág. 289 y s.

Conviene destacar la importancia de esta decisión que permite superar las consecuencias negativas que un juicio declarativo de ilegitimidad habría comportado en el sentido mismo de la actividad del órgano de garantía, reconociendo también las significativas reflexiones políticas que la motivación puede tener.<sup>110</sup>

Quedan también aspectos problemáticos sobre los cuales el Tribunal no se pronuncia: omitiendo la cuestión más general de la motivación de las leyes,<sup>111</sup> se hace referencia en particular a los posibles remedios en caso de elusión de la obligación de motivación<sup>112</sup> y, más en concreto, nos tenemos que preguntar si esta última hipótesis se puede traducir en un vicio del acto legislativo por violación de la previsión estatutaria.<sup>113</sup> A esta cuestión se podría dar respuesta afirmativa configurando un vicio del procedimiento: la puntualización del Juez constitucional según la cual la motivación constituye un acto del consejo distinto a la deliberación legislativa, podría sugerir concretamente la remisión a la categoría de los vicios preprocedimentales o vicios de presupuestos (objetivos), también a la luz de una posible regulación dictada por los reglamentos del consejo en relación a la fase de revisión y nueva deliberación del acto legislativo que sigue a la transmisión de la opinión de conformidad estatutaria. Una solución de este tipo se podría fundamentar en una fase posterior del pronunciamiento en cuestión.

La importancia de la sentencia 12/2006 no acaba reconociendo la admisibilidad de la obligación de motivación para superar la opinión negativa del órgano de garantía, sino que asume gran importancia también por la afirmación de carácter general según la cual "la introducción de una posible fase especial, consistente en la opinión del órgano colegiado regional para las garantías estatutarias, entra de nuevo en la regulación del procedimiento legislativo regional, comprendida indudablemente en los "principios fundamentales de organización y funcionamiento" atribuidos por el art. 123.1 de la Constitución a la potestad estatutaria de las regiones".

De esta manera, el Tribunal parece eliminar las dudas surgidas en la doctrina sobre la competencia del Estatuto regional para regular el sistema de las fuentes y conformar el procedimiento de producción legislativa.<sup>114</sup>

Por lo tanto, y por lo que aquí especialmente nos interesa, si el procedimiento legislativo es materia de competencia estatutaria, e invade el contenido necesario del Estatuto en virtud el art. 123 de la Constitución, de eso se puede deducir razonablemente la legitimidad de las previsiones estatutarias destinadas a agravar el *iter* formativo de la Ley regional a partir de la opinión negativa del órgano de garantía.<sup>115</sup> En virtud de estas consideraciones se podrían considerar legítimas aquellas disposiciones estatutarias que prescriben la reprobación del texto legislativo por mayoría absoluta en caso de que el Consejo quiera alejarse de la opinión de no conformidad estatutaria,<sup>116</sup> sobre la validez de las cuales, por otra parte, el Tribunal ha evitado

<sup>110</sup> Al respeto cfr. T. Groppi, *op. cit.*, pág. 7 y L. Panzeri, *op. cit.*, pág. 827 y s.

<sup>111</sup> Temática que no es posible estudiar en esta ocasión. Sobre este tema, en relación a la motivación de la Ley regional adoptada difiriendo de la opinión del órgano de garantía estatutaria, véase A. D'aloia - P. Torretta, «La legge regionale nei nuovi statuti», en R. Bifulco (a cargo de), *op. cit.*, pág. 208 y ss.

<sup>112</sup> Asusta el riesgo que la omisión de esta obligación quede sin remedios, incidiendo en la eficacia de la misma obligación, S. Parisi, *op. cit.*, pág. 529.

<sup>113</sup> Este aspecto se subrayaba en el recurso gubernamental (véase sentencia n.º. 12/2006, punto 1.5 de los Fundamentos de hecho) sin embargo, como se ha dicho, el Tribunal no se pronuncia expresamente al respecto.

<sup>114</sup> Sobre estos aspectos, véase S. Calzolaio, «Le fonti "rinforzate" e "specializzate" negli statuti regionali», en [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) pág. 11 y ss. y dentro de éste las referencias bibliográficas.

<sup>115</sup> En sentido análogo, véase A. Spadaro, *op. cit.*, pág. 1075.

<sup>116</sup> Al respecto no podemos privarnos de subrayar una marcado grado de incoherencia en los recursos gubernamentales que tienen por objeto las disposiciones estatutarias sobre los efectos de las opiniones de incompatibilidad estatutaria: se observa, por una parte, que sólo se han impugnado algunos de los estatutos que prevén la obligación de revisar el acto o de motivar, en caso de nueva deliberación del acto en sentido distinto con respecto a las valoraciones del órgano de garantía; por otra parte, no se ha propuesto ninguna censura con respecto a los estatutos que prescriben la mayoría absoluta para deliberar de nuevo el acto superando la opinión negativa, aunque esta medida parece la más onerosa y problemática con respecto al desarrollo del procedimiento legislativo regional y a la competencia constitucional

Revista catalana de dret públic, núm.39, 2009

pronunciarse en la sentencia 200/2008.<sup>117</sup> En este sentido, se ha destacado que, aunque la mayoría absoluta sea una mayoría cualificada con respecto a la que normalmente es suficiente para la aprobación de las leyes, ésta permanece siempre dentro de los límites de la mayoría política, haciendo posible una forma de agravación idónea para dotar de un cierto grado de eficacia condicionante a las instancias de garantía, pero sin constituir un vínculo insuperable para el titular exclusivo de la potestad legislativa que lo pueda desproveer de esta potestad<sup>118</sup>.

Por último conviene valorar positivamente las previsiones, contenidas directamente en el Estatuto o dictadas por la normativa regional de actuación, de un plazo breve para la adopción de la opinión de conformidad estatutaria. Estas previsiones sirven para predeterminar la incidencia de la intervención del órgano de garantía sobre los tiempos del *iter legis* regional<sup>119</sup> evitando así casos de suspensión o paralización excesiva de la actividad legislativa y mientras tanto un uso obstruccionista del recurso a este órgano.

## 5. Observaciones conclusivas

A la luz de reflexiones desarrolladas no resulta fácil el encuadre teórico de la función de verificación de la compatibilidad estatutaria de las leyes regionales ejercida por los órganos de garantía. Podría ser útil partir de la reflexión, propuesta por la doctrina, según la cual la dimensión de estos órganos se mueve entre el asesoramiento y el control,<sup>120</sup> para después preguntarnos si el intento de querer obligatoriamente separar estos dos aspectos no acabe por revelarse poco ventajoso.

Por último, la imposibilidad de asimilar, desde un punto de vista dogmático, la función de control a la de asesoramiento<sup>121</sup> no conduce a excluir el alcance garantista que ésta última puede expresar,<sup>122</sup> ni la confluencia en la actividad de este órgano de múltiples expresiones de la función de garantía. En base a estas expresiones se puede aplicar el mismo principio: "la exigencia de legalidad, del respeto de las reglas, del reconocimiento que la

atribuida al Consejo regional. Sólo con la impugnación de la Ley regional de Calabria nº. 2/2007, este aspecto se pone en conocimiento del Tribunal Constitucional, que, por otra parte, no se ha pronunciado expresamente sobre el tema.

<sup>117</sup> Sobre este tema compárese R. Romboli, *op. ult. cit.*, pág. 2019 y s., que destaca que la preocupación del Tribunal en la sentencia sobre el Consejo estatutario calabrés se limita a las relaciones entre este órgano y los órganos jurisdiccionales (el mismo Tribunal Constitucional y los jueces comunes) y no a la relación con el órgano legislativo regional.

<sup>118</sup> Sobre este punto consúltese A. Cardone, «Vecchie e nuove questioni nella giurisprudenza costituzionale sui profili procedimentali e sostanziali dell'autonomia statutaria», cit., pág. 33; A. D'aloia - P. Torretta, *op. cit.*, pág. 208; A. Spadaro, *op. e loc. cit.*; así como, por último, R. Romboli, *op. cit.*, pág. 2020, quien, a pesar de exponer la necesidad de valorar la compatibilidad constitucional de la medida prevista por la Ley regional de Calabria nº. 2/2007 que comporta la obligación de *reaprobación* del acto sobre el que se ha expresado una opinión negativa de conformidad estatutaria con una mayoría superior a la ordinaria, considera que esta medida deja en el órgano representativo la posibilidad de *reaprobar* el mismo texto ya aprobado y censurado por el órgano colegiado de garantía. Desde hace tiempo se ha sostenido la necesidad y admisibilidad de una mayoría diversa de la simple para superar la opinión negativa de compatibilidad estatutaria. Véase 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 statuto della Regione Calabria)», en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2002, pág. 9.

<sup>119</sup> Se puede destacar que sólo en el caso de la región del Lacio la previsión del plazo para la deliberación de la opinión de conformidad estatutaria la fija directamente el Estatuto (art. 68.8), mientras que en las regiones de los Abruzos, Calabria, Emilia-Romaña, Liguria, Piamonte, Toscana y Umbría, el plazo ha sido introducido por las respectivas leyes regionales que regulan el órgano de garantía.

<sup>120</sup> Sobre este punto, véase S. Parisi, *op. cit.*, pág. 530 y ss. y A. Spadaro, *op. cit.*, pág. 1068 y s., los cuales, por otra parte, partiendo de esta misma observación llegan a conclusiones totalmente diferentes: la primera autora se muestra totalmente negativa con respecto a la eficacia (del modelo consultivo) o a la admisibilidad (del modelo de control) de los órganos de garantía; mientras que el segundo autor ve precisamente en esta duplicidad de funciones de los órganos estudiados una potencialidad y especialidad tal para convertirlos en «factores que califican y caracterizan la "forma de gobierno" regional».

<sup>121</sup> Cfr. Q. Lorelli, «I controlli nella Costituzione riformata», en S. Gambino (a cargo de), *Il nuovo ordinamento regionale: competenze e diritti*, Milán, 2003, pág. 466.

<sup>122</sup> Al respecto se puede aludir a la experiencia de los Consejo consultivos de las Comunidades autónomas españolas, que no es ajena a la reflexión científica italiana. Véase T. Groppi, *op. cit.*, pág. 847 y ss.; R. Romboli, «art. 57», cit., pág. 287 y s.; A. Cardone, «Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, "paletti" della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti», cit., pág. 281 y s.

política y los procesos decisivos anexos no pueden entenderse *legibus soluti*".<sup>123</sup> Parece por lo tanto que estas reflexiones pueden contribuir a calcular la dimensión de la peculiar especificidad de los órganos de garantía estatutaria.<sup>124</sup>

De cualquier modo, mientras estos órganos no entren en funcionamiento,<sup>125</sup> es difícil hacer previsiones sobre el rendimiento que tendrán éstos a la luz de los instrumentos con que las normas estatutarias les proveen para desarrollar su función (ciertamente inédita) de tutela del Estatuto regional.<sup>126</sup>

Por lo que se refiere en especial a la verificación de la compatibilidad estatutaria de las fuentes regionales encontramos al menos un aspecto problemático con respecto a la extensión del parámetro en base al cual los órganos de garantía deben llevar a cabo esta verificación. A la luz de la jurisprudencia constitucional sobre los nuevos estatutos, parece de hecho oportuno preguntarse sobre la utilidad como parámetro de las llamadas disposiciones estatutarias programáticas. Frente a la contundente afirmación por parte del Tribunal constitucional sobre el carácter no normativo de este tipo de declaraciones estatutarias a las conocidas sentencias 372, 378 y 379 del 2004, podría mostrarse no del todo inútil el intento de reconocer, siguiendo las indicaciones de la doctrina autorizada, la posibilidad permanente de ejercer una cierta eficacia jurídica.<sup>127</sup> Cómo ya se ha observado, la tipología de las decisiones estudiadas,<sup>128</sup> no habiendo declarado éstas la inconstitucionalidad de las disposiciones analizadas, comporta dos tipos de consecuencia relacionadas entre ellas: en primer lugar ha hecho que, si tales disposiciones continúan formando parte de los textos estatutarios, se haga difícil considerarlas como jurídicamente inexistentes<sup>129</sup> y, por otra parte, la posición tomada por el Tribunal sobre el valor político-cultural de disposiciones contenidas en un acto-fuente no se puede considerar vinculante para los otros operadores jurídicos y, en especial, por lo que interesa en este caso, para los órganos de garantía estatutaria.<sup>130</sup>

En referencia a la actividad de éstos últimos hay que considerar también que no sólo los estatutos (en su previsión de la función de verificación de la conformidad estatutaria de las fuentes regionales) no contienen

<sup>123</sup> Cita textual de R. Tarchi, *op. e loc. citt.* En el mismo sentido, A. Spadaro, *op. cit.*, pág. 1102 y s. Véase también T. Groppi, «La "Consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi di garanzia statutaria», *cit.*, pág. 12 y s.

<sup>124</sup> Cfr. las reflexiones de A. Spadaro, *op. cit.*, pág. 1068 y s.

<sup>125</sup> Hasta el día de hoy, el órgano de garantía estatutaria sólo se ha instaurado en Liguria, Piemonte y Emilia-Romaña. El primero se ha debido pronunciar hasta ahora sobre la admisibilidad de un referéndum revocatorio regional y de una iniciativa legislativa popular. La Comisión de garantía del Piemonte ha expresado una opinión sobre la interpretación del Estatuto en los conflictos entre órganos regionales y una opinión sobre la admisibilidad de una Proposición de ley regional de iniciativa popular. También en Emilia-Romaña, el Consejo de garantía ha emitido hasta ahora una opinión sobre la admisibilidad de una iniciativa legislativa popular. Los actos de estos órganos se pueden consultar online a las webs de las regiones en cuestión.

<sup>126</sup> Véase A. Spadaro, *op. cit.*, pág. 1091 y ss.; admite cautamente la posibilidad sobre el rol potencial que los órganos de garantía podrían desarrollar T. Groppi, *op. cit.*, pág. 14. Por contra, a conclusiones definitivamente negativas llega D. Baldazzi, *op. ult. cit.*, pág. 871.

<sup>127</sup> Sin por otra parte considerar que sea posible entrever en la sentencia 200/2008 un cierto *revirement*, quizás implícito, sobre esta temática con respecto a la anterior orientación jurisprudencial, como diversamente opina D. Baldazzi, «Le "consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione», *cit.*, § 4. Todo lo contrario, A. Ruggeri, «Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)», *cit.* pág. 4, según el cual se debe ser cauto a la hora de sobrecargar la sentencia estudiada con posibles significados sobre aspectos que esta no toca. En particular, el autor subraya que la circunstancia por la cual el Tribunal ha mantenido el control preventivo de estatutalidad no equivale a no reconocer la calidad de parámetro a ninguna disposición estatutaria, con la consiguiente recuperación plena de la fuerza prescriptiva de las normas programáticas del Estatuto.

<sup>128</sup> En las sentencias aludidas, con respecto a las cuestiones de legitimidad que tienen por objeto las disposiciones programáticas, el Tribunal ha adoptado un juicio declarativo de inadmisibilidad con efectos asimilables a los de una sentencia interpretativa de rechazo. En este sentido, véase S. Bartole, «Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico», en *Le regioni*, n.º 1-2/2005, pág. 12. Sobre este tema compárese también R. Romboli, «L'esperienza dei consigli di garanzia statutaria», *cit.*, pág. 2003.

<sup>129</sup> Así lo expresa R. Romboli, *op. e loc. citt.* Sobre el tema, véase también E. Cheli, «Premessa», en E. Catelani - E. Cheli (a cargo de), *I principi negli Statuti regionali*, Bologna, 2008, pág. 8. Se debe tener en cuenta que, precisamente en consideración al hecho que las disposiciones programáticas no han sido copiadas de los textos estatutarios, parece que éstas estén destinadas a expresar al menos un vínculo jurídico frente al órgano político regional en relación a su régimen de modificación o derogación, que deberá seguir necesariamente aquél propio de la fuente que las plantea.

<sup>130</sup> Cfr. los autores citados en las dos notas precedentes

ninguna limitación de verificación en ciertas partes o contenidos del Estatuto;<sup>131</sup> sino que sobre todo, dado que los órganos de garantía no tienen naturaleza jurisdiccional y no son asimilables los criterios que están llamados a emitir con el juicio de legitimidad constitucional, no parece haber obstáculos significativos para que el parámetro utilizado en el primer caso sea más elástico que el propio del juicio constitucional, incluyendo también las normas de finalidad o de principio en qué los estatutos han expresado, con las mayorías y los procedimientos prescritos constitucionalmente, la identidad regional.<sup>132</sup>

Por otra parte, el efecto de una extensión tal del parámetro en base al cual verificar la compatibilidad de la Ley regional con el Estatuto (que consiste principalmente en solicitar una clara asunción de responsabilidad jurídico-política por parte del órgano representativo que quiera volver a aprobar la Ley que no responda a las declaraciones estatutarias de principio<sup>133</sup>) no parece contrastar con los pronunciamientos del juez constitucional, no siendo susceptible de no determinar de ninguna manera una mutación de la no idoneidad de éstas últimas para violar o reivindicar competencias constitucionalmente atribuidas al Estado o para fundar el ejercicio de poderes regionales.<sup>134</sup> Por contra, no puede excluirse completamente que la función de garantía estatutaria, así conformada, pueda provocar o favorecer la formación de convenciones político-institucionales originadas por comportamientos de los órganos regionales considerados *tamquam essent* las disposiciones programáticas dotadas de bastante normativa<sup>135</sup>, los cuales no por eso quedan fuera de la armonía (con la) y del respecto de la Constitución<sup>136</sup>.

<sup>131</sup> Al respecto puede ser interesante aludir a la Ley regional de Toscana n.º 34/2008 que en su art. 1.2 sanciona que el Órgano colegiado de garantía se coloca como "garantía del respeto de las normas, de los principios y de las finalidades" sancionadas en el Estatuto.

<sup>132</sup> En la doctrina no son pocas las voces que se expresan a favor de la *parametricidad* de las disposiciones programáticas en la valoración de conformidad estatutaria de las fuentes regionales por obra de los órganos colegiados de garantía. Véase D. Nocilla, «Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni», en [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) pág. 13 y s.; L. Bianchi, «Le norme di principio negli Statuti», en P. Caretti (a cargo de), *op. cit.*, pág. 55 y s.; A. Cardone, *op. cit.*, pág. 294; M. Rosini, «Le norme programmatiche dei nuovi Statuti», en M. Carli - G. Carpani - A. Siniscalchi (a cargo de), *op. cit.*, pág. 47 y s.; A. Spadaro, *op. cit.*, pág. 1076 y s.; M. Carli, *op. cit.*, pág. 2277; R. Romboli, *op. e loc. citt.*; V. Baldini, «Le dichiarazioni identitarie», informe provisional presentado en el Seminario sobre *Il nuovo Statuto della Regione Campania* celebrado en Nápoles el 6 de abril de 2009, pág. 6 del documento, en fase de publicación.

<sup>133</sup> Dejando ahora de lado las diferentes soluciones identificadas en los estatutos a partir de la opinión de que se ha hablado en el párrafo anterior.

<sup>134</sup> Como reconoce el Tribunal Constitucional en las sentencias antes aludidas con la consecuencia de la falta de idoneidad lesiva de las mismas disposiciones.

<sup>135</sup> Según la sugerencia propuesta por L. Bianchi, *op. cit.*, pág. 56. Véase también sobre este tema V. Baldini, *op. e loc. citt.*, para quien la fuerza conformadora de los principios estatutarios sobre la vertiente endoregional dependerá mucho del compromiso no sólo de las mayorías políticas sino también de los órganos de garantía estatutaria para asumirlos como parámetro de juicio.

<sup>136</sup> Para concluir las consideraciones desarrolladas en el texto, en un intento de reconocer la posibilidad de que los órganos de garantía utilicen también las disposiciones de principio en la valoración de la estatutariedad de las leyes sometidas a su conocimiento, nos permitimos añadir dos observaciones. En primer lugar conviene destacar que, desde una perspectiva estrictamente jurídico-formal, continúa siendo problemático el encuadre teórico de la idoneidad de las normas programáticas (cómo han sido calificadas, o deberíamos decir, descalificadas, por el Tribunal) para dar indirectamente lugar a un vicio de legitimidad de la Ley regional deducible delante del Tribunal en el caso de violación de la regulación estatutaria sobre la agravación del *iter legis* a partir de la opinión negativa del órgano de garantía que encuentra su propio fundamento sobre la no conformidad de la Ley con disposiciones estatutarias de este tipo. Sobre este tema, véase V. Lippolis, «Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali», en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n.º 15/2005, pág. 6.

No obstante (y en eso consiste la segunda observación) se debe hacer una reflexión con respecto a la solidez de la orientación del Tribunal sobre la naturaleza no normativa de las disposiciones programáticas y, por lo tanto, sobre su no idoneidad para actuar como parámetro interpuesto de legitimidad constitucional de la Ley regional además de como parámetro de estatutariedad de la misma Ley para los órganos de garantía. Pues bien, la misma jurisprudencia constitucional parece poner en duda esta solidez en la sentencia n.º 365/2007 que, en el juicio de legitimidad sobre una Ley de una región con autonomía especial (en concreto, Cerdeña), después de haber excluido la posibilidad de asimilar las normas impugnadas en aquella ocasión a las llamadas normas programáticas de los estatutos ordinarios, recuerda que el mismo Tribunal ha negado a estas últimas normas cualquier eficacia jurídica, y añade que por este motivo "sería ilegítima una Ley regional que pretendiera dar ejecución (a estas normas)" (punto 4 de los Fundamentos de derecho). Casi parece que el Tribunal haya querido aprovechar la ocasión para precisar el alcance de la propia jurisprudencia en cuestión de disposiciones programáticas expresado en las sentencias n.º 372, 378 y 379/2004, circunscribiéndolo, por una parte, sólo a las normas programáticas "ajenas a las materias que deben, o pueden ser reguladas" por los estatutos y, por otra parte, explicitando la consecuencia de la reconocida carencia de naturaleza normativa de tales disposiciones. Sobre este último aspecto, nos permiten destacar que la afirmación del Tribunal aparece forzada y no del todo convincente si se considera que la ilegitimidad de una Ley regional puede derivar de la no conformidad material de

En cualesquiera caso, incluso teniendo en cuenta esta última sugerencia y sin olvidar que múltiples factores (como, en primer lugar, los relativos a la legitimación de los órganos de garantía y la eficacia de formas de tutela de tipo preventivo) continúan siendo problemáticos, se puede afirmar que sobre el papel de los órganos colegiados estatutarios pesará, por una parte, el grado de independencia y autoridad que éstos sean capaces de expresar<sup>137</sup> y por otra parte el comportamiento y la madurez de la clase política regional para "tomarse seriamente" la función de los órganos colegiados de garantía (y, en última instancia, del mismo Estatuto) en una óptica de valoración real de los mecanismos de tutela endoregional. Bajo este aspecto, no obstante, no parece que podamos ser optimistas si tenemos en cuenta que, aunque los procesos de aprobación de las regulaciones ejecutivas se haya cumplido en casi todas las regiones, los órganos de garantía han entrado en funcionamiento exclusivamente en Liguria, Piamonte y Emilia-Romaña. Todo eso, que parece realmente demostrar el poco interés de los órganos políticos regionales por las instancias de tutela del Estatuto, hace que la temática relativa a los órganos de garantía estatutaria, de la que hemos analizado algunos puntos en estas páginas, sea hoy en buena parte sólo teórica.

## BIBLIOGRAFÍA

- M. Ainis, «Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa regionale», en *Le Regioni*, núm. 5/2000
- S. Aloisio, «Un piccolo (e claudicante) passo verso la definizione dei poteri degli organi di garanzia statutaria», en *Giurisprudenza costituzionale*, núm. 3/2008
- A. Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Turín, 2003
- D. Baldazzi, «Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?», en *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5/2005
- D. Baldazzi, «Le “consulte di garanzia statutaria” tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione», en [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)
- V. Baldini, «Le dichiarazioni identitarie», informe provisional presentado en el Seminario sobre *Il nuovo Statuto della Regione Campania* celebrado en Nápoles el 6 de abril de 2009, ponencia en fase de publicación
- M. Barbero, «Lo “stato dell'arte” sui procedimenti di revisione degli statuti regionali: gli organi di garanzia statutaria», en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), núm. 7/2004
- M. Barceló i Serramalera, *La ley orgánica. Ámbito material y posición en el sistema de fuentes*, Barcelona, 2004

---

ésta con las normas constitucionales, de una violación del reparto constitucional de las competencias legislativas o, también, de una violación indirecta de la Constitución por oposición con el Estatuto regional; pero también de la circunstancia simple y única que la Ley se coloque como ejecución de una previsión estatutaria programática, que por otra parte bien podría encontrar fundamento en el texto constitucional sin incurrir en uno de los vicios de invalidez que hemos aludido. Más allá de éstos cometarios, lo que más conviene subrayar es que la resolución del Tribunal sobre la ilegitimidad de una Ley regional que pretenda dar ejecución al contenido programático del Estatuto, prescindiendo de las intenciones del Tribunal Constitucional, en el mismo momento en que niega a las normas estatutarias la capacidad, podríamos decir, político-cultural de provocar una adhesión espontánea a sí misma de las elecciones legislativas de la región, significa en realidad desmentir la declarada irrelevancia jurídica de aquellas mismas normas si se considera que éstas, lejos de carecer de eficacia jurídica, relegadas en el ámbito de las opciones político-culturales, serían según el juez constitucional idóneas para determinar la declaración de invalidez de las leyes regionales: no se escapa que por esta vía las disposiciones programáticas ascienden al rol de parámetro de su juicio aunque, podríamos decir, *a contrario*, bien porque la Ley las ha ejecutado y no porque las ha violado. También a la luz de estas evoluciones jurisprudenciales parece, por lo tanto, que el partido sobre el reconocimiento de la eficacia normativa a favor de las normas-principio contenidas en los estatutos no pueda decirse que se haya acabado del todo.

<sup>137</sup> Cfr. R. Romboli, *op. cit.*, pág. 2017 quien subraya que "el futuro de los consejos de garantía estatutaria [...] dependerá de hecho no de la *potestas*, sino de la *auctoritas* que sabrán conquistar mediante la adquisición de independencia e imparcialidad reales, la fuerza y la persuasión de las motivaciones situadas en la base de los pronunciamientos y el diálogo que por lo tanto serán capaces de instaurar principalmente con los sujetos políticos por un lado, y con el Tribunal Constitucional y los jueces comunes por el otro".

- S. Bartole, «Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico», en *Le regioni*, núm. 1-2/2005
- M. Benvenuti, «Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali», en *Giurisprudenza costituzionale*, núm. 6/2004
- L. Bianchi, «Le norme di principio negli Statuti», en P. Caretti (a cargo de), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torí, 2006
- R. Bin, «Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali», en *Le Regioni*, núm. 3-4/2000
- C. Calvieri, «Il controllo degli statuti regionali e delle leggi statutarie», en E. Bettinelli - F. Rigano (a cargo de), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giustizia costituzionale*, Seminari de Pavia, Torí, 2004
- S. Calzolaio, «Le fonti “rinforzate” e “specializzate” negli statuti regionali», en [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)
- B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torí, 2002
- A. Cardone, «Il controllo di costituzionalità sugli statuti regionali. Le lacune del legislatore e la supplenza della Corte costituzionale», en *Le Istituzioni del federalismo*, núm. 5/2002
- 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 - A. Siniscalchi (a cargo de), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bolonya, 2006
- A. Cardone, «Vecchie e nuove questioni nella giurisprudenza costituzionale sui profili procedimentali e sostanziali dell'autonomia statutaria», en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), núm. 6/2006
- M. Carli, «Il chiarimento non c'è stato (a proposito degli organi di garanzia statutaria previsti dai nuovi statuti delle regioni ordinarie)», en *Giurisprudenza costituzionale*, núm. 3/2008
- P. Carnevale, «Lo Statuto delle regioni ordinarie nel sistema delle fonti regionali. Riflessioni assai problematiche», en V. A., *Scritti a onore di Michele Scudiero*, Tomo I, Nápoles, 2008
- E. Cheli, «Premessa», en E. Catelani - E. Cheli (a cargo de), *I principi negli Statuti regionali*, Bolonya, 2008
- C. Combi, «Gli organi regionali di garanzia statutaria», en [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), núm. 3/2008
- G. Conte, «Lo statuto regionale come parametro di validità della legge regionale», en *Annali dell'Università degli Studi del Molise*, núm. 7/2005
- G. Conte, «La Consulta di garanzia statutaria nel nuovo Statuto della Regione Campania», en fase de publicación en las actas del Seminario sobre *Il nuovo Statuto della Regione Campania* celebrado en Nápoles el 6 de abril de 2009
- F. Cuocolo, «Riflessioni sugli statuti regionali», en *Quaderni regionali*, núm. 3/2002
- A. D'aloia - P. Torretta, «La legge regionale nei nuovi statuti», en R. Bifulco (a cargo de), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Turín, 2006
- A. E. De Asís Roig, «La ley como fuente del derecho en la Constitución de 1978», en V.A., *Estudios sobre la Constitución*, vol. I, Madrid, 1991
- U. De Siervo, «I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti», en A. Ferrara (a cargo de), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milán, 2001
- F. Drago, «L'incerta qualificazione giuridica dello Statuto regionale:atto avente forza di legge regionale?», en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), núm. 6/2006
- G. G. Floridia, «Fonti regionali e sistema delle fonti», en G. F. Ferrari - G. Parodi (a cargo de), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padua, 2003
- R. Gomez-Ferrer Morant, «Relaciones entre leyes:competencia, jerarquía y función constitucional», en *Revista de Administración Pública*, núm. 113/1987
- T. Groppi, «Quale garante per lo statuto regionale?», en *Le Regioni*, 5/2001

- T. Groppi, «La “Consulta” dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi di garanzia statutaria», en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), núm. 24/2004
- V. Lippolis, «Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali», en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), núm. 15/2005
- Q. Lorelli, «I controlli nella Costituzione riformata», en S. Gambino (a cargo de), *Il nuovo ordinamento regionale: competenze e diritti*, Milán, 2003
- F. Mannella, «Lo Statuto delle Regioni ad autonomia ordinaria», en F. Modugno - P. Carnevale (a cargo de), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milán, 2003
- M. Martinazzoli, «Quale garanzia per lo Statuto regionale», en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2002
- C. Mignone, «I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi», en *Quaderni regionali*, núm. 1-2/2007
- A. Moscarini, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Padua, 2003
- D. Nocilla, «Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni», en [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)
- M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002
- L. Paladin, *Diritto regionale*, I ed., Padua, 1973
- 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*, núm. 1/2005
- S. Parisi, «La tutela dello statuto regionale tra “garanzia” e “controllo”», en E. Bettinelli - F. Rigano (a cargo de), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giustizia costituzionale*, Seminari de Pavia, Turín, 2004
- G. Puccini, «Forma di Regione e forma di governo a Toscana nella nuova disciplina statutaria delle fonti normative regionali», en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), núm. 1/2007
- S. Ricci - P. Salvatelli, «I limiti dell'autonomia statutaria e la nuova “fase costituente” delle regioni», en G. Tarantini (a cargo de), *Il federalismo a Costituzione variata*, 2003
- G. Rivosecchi, «Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari», en R. Bifulco (a cargo de), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Turín, 2006
- R. Romboli, «Art. 57», en P. Caretti - M. Carli - E. Rossi (a cargo de), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Turín, 2005
- R. Romboli, «L'esperienza dei consigli di garanzia statutaria», en V.A., *Scritti a onore di Michele Scudiero*, Tomo IV, Napoles, 2008
- M. Rosini, «Le norme programmatiche dei nuovi Statuti», en M. Carli - G. Carpani - A. Siniscalchi (a cargo de), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006
- A. Ruggeri, «Nota minima a tema di Statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del 1999», en Id., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti IV*, Turín, 2000
- 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 statuto della Regione Calabria)», en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2002
- A. Ruggeri, «Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. núm. 200 del 2008)», en [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)
- P. Salvatelli, «I nuovi Statuti regionali e gli organi di garanzia statutaria», en P. Caretti (a cargo de), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Turín, 2006
- G. Severini, «Tormentate vicende della deliberazione statutaria umbra del 2004», en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), núm. 9/2005



A. Spadaro, «Dal “custode della Costituzione” ai “custodi degli Statuti”. Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali», en *Le Regioni*, núm. 6/2006

R. Tarchi, «Intervento nel dibattito», en T. Groppi - E. Rossi - R. Tarchi, *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana* (a cargo de E. Libone), Turín, 2002

G. Tarli Barbieri, «Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali», en [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)