

REPARTO DE COMPETENCIAS Y DERECHOS CIVILES TRAS LA REFORMA DEL TÍTULO V DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA¹

ALBERTO ANGUITA SUSI

*Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional
Universidad de Jaén*

SUMARIO

- I. Planteamiento.
- II. La cláusula del nivel esencial de las prestaciones relativas a los derechos.
- III. La categoría de los derechos civiles.
- IV. La materia ordenamiento civil: Derecho privado y Regiones.
- V. El reparto de competencias entre el Estado y las Regiones en materia de derechos civiles.
- VI. Balance conclusivo: la práctica de la reforma constitucional.

I. PLANTEAMIENTO

Resulta un hecho incontestable que la pretensión de universalidad que acompañó desde sus orígenes a las declaraciones de derechos se ha visto desvirtuada por una corriente, seguida en los sistemas policéntricos o multinivel,

¹ Este trabajo ha sido realizado gracias a la bibliografía recopilada con motivo de una estancia de investigación, durante septiembre de 2007 y bajo la dirección científica del Prof. Lucio Pegoraro (*Catedrático de D^o Público Comparado*), en la *Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione* y en el *Center of Constitutional Studies and Democratic Development*, de la Universidad de Bolonia (Italia). Y se enmarca dentro del Proyecto de Investigación «Principios y derechos constitucionales de la personalidad: su proyección en la legislación civil», cuyo investigador principal es el Prof. Gerardo Ruiz-Rico Ruiz (*Catedrático de D^o Constitucional de la Universidad de Jaén*).

de descentralización dogmática que, paradójicamente, se ha caracterizado por preservar, asimismo, un cierto grado de homogeneidad en pro de la igualdad en el disfrute de los derechos (neo-regionalismo vs. neo-centralismo)².

A esta tendencia no ha sido ajena la puesta en práctica de la reforma del Título V de la Constitución Italiana (en adelante, CI). En este sentido, la Corte Constitucional, en una temprana jurisprudencia³, ya puso de relieve que las cláusulas introducidas por los Estatutos regionales al amparo de dicha reforma, relativas entre otros aspectos a la protección del medio ambiente, el patrimonio cultural y el desarrollo económico, no gozan de eficacia jurídica alguna, debiendo ser consideradas como mera expresión de las distintas sensibilidades políticas regionales.

La firme intención de la Corte Constitucional de evitar cualquier conato, auspiciado por los Estatutos, de expansión del ámbito de actuación regional en materia de derechos, ha tenido su continuidad a la hora de proceder al reparto competencial entre la legislación estatal y regional sobre dicha materia⁴; tarea que se ha visto notablemente influida por la interpretación y el alcance dado por la Corte, entre otros preceptos concordantes, al art. 117.2 m) CI, en virtud del cual el Estado ostenta la competencia exclusiva en la «determinación de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados para todo el territorio nacional».

El objeto de este trabajo radica en poner de relieve, de un lado, que la distribución territorial del poder, a través del reparto competencial, influye no-

2 Sobre esta fluctuación centralizadora y descentralizadora en materia de derechos puede verse, como marco general, a ROLLA G., «Le prospettive dei diritti della persona alla luce delle recenti tendenze costituzionali», *Quaderni Costituzionali*, 1997; AAVV (Coords. BILANCIA P. y DE MARCO E.), *La tutela multilivello dei diritti: punti di crisi, problema aperti, momenti di stabilizzazione*, Giuffrè, Milano, 2004; AAVV (Coords. D'ATENA A. y GROSSI P.), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello: tra Europa e stati nazionali*, Giuffrè, Milano, 2004; CARLASSARE L., «Forma di Stato e diritti fondamentali», *Quaderni Costituzionali*, 1995; RUGGERI A., «Riconoscimento e tutela «multilivello» dei diritti fondamentali, attraverso le esperienze di normazione e dal punto di vista della teoria della Costituzione», (www.associazionedeicostituzionalisti.it); y PESARESI E., «Nel regionalismo a tendenza duale, il difficile equilibrio tra unità ed autonomia», *Giurisprudenza Costituzionale*, 2004.

En un sentido más concreto, y por lo que se refiere al primer aspecto, resultan interesantes, entre otros, los trabajos de CARETTI P., «La riforma del sistema delle autonomie per una rifondazione del principio di unità dello Stato», *Le Regioni*, 1995; BIN R., «L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità del problema, discontinuità della giurisprudenza costituzionale», *Le Regioni*, 2001; ROLLA G., «Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli», *Le Regioni*, 2003; D'ATENA A., «Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni», AAVV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, 2004; LAMBERTI A., «Riforma del Titolo V della Costituzione ed esigenze unitarie nella giurisprudenza della Corte Costituzionale», AAVV., *Le fonti del diritto, oggi*, Ed. Plus, Pisa, 2006; y GIUFFRÈ F., «Principio unitario e interesse nazionale nel progetto di revisione della seconda parte della Costituzione», (www.forumcostituzionale.it). En cuanto al segundo aspecto, RIDOLA P., «Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo», AAVV (Coords. NANIA R. y RIDOLA P.), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2001.

3 Nos referimos a las Sentencias núms. 372, 378 y 379 de 2004.

4 Para tener una visión de conjunto consúltese a SANNONER V., *Le carte statutarie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Cacucci Editore, Bari, 2006.

tablemente en el régimen y el disfrute de los derechos fundamentales; y, de otro, que dicho reparto va a servir, más allá del valor de las declaraciones estatutarias de derechos, para poder calibrar en su justa medida el alcance de la legislación regional en materia de derechos⁵.

II. LA CLÁUSULA DEL NIVEL ESENCIAL DE LAS PRESTACIONES RELATIVAS A LOS DERECHOS

Una de las novedades más destacadas introducida por la reforma constitucional del Título V se refiere a la proclamación de un nivel esencial de prestaciones tanto para los derechos sociales como para los civiles⁶; una categoría esta última, dicho sea de paso, cuya delimitación no está exenta de dificultades, tal y como veremos en el siguiente epígrafe. El hecho de que el art. 117.2 m) CI encomiende la tutela de los niveles esenciales de prestaciones en materia de derechos a la competencia exclusiva del Estado, si bien constituye, *prima facie*, un intento de recuperar soterradamente la cláusula del «interés nacional» que figuraba en el anterior texto constitucional y que en el vigente tiene su trasunto en los principios de unidad e indivisibilidad de la República (art. 5 CI), también supone otorgar a las Regiones un cierto grado de protagonismo, normativo y administrativo, en este ámbito.

La determinación de los niveles esenciales de los derechos no es tanto una materia sobre la que recae la competencia exclusiva del Estado, sino, más bien, la atribución a éste de la función política de asegurar la igualdad en cuanto a un nivel esencial de disfrute de los derechos se refiere⁷, superándolo-

5 Al respecto, conviene señalar que mientras la proclamación de los derechos fundamentales se sustenta sobre una base abstracta y universalista, la legislación en desarrollo de los mismos lo hace en un ámbito caracterizado por la modulación y la intencionalidad, en la medida en que las leyes son los instrumentos a través de los cuales se seleccionan, mediante un proceso de toma de decisiones mayoritario, los intereses sociales en un determinado momento histórico. Véase a WOJTEK PANKIEWICZ A., *Federalismo e diritti sociali*, Cacucci Editore, Bari, 2005, pág. 29. En relación a este punto, E. LONGO se pregunta, acertadamente, qué valor tendrían las leyes autonómicas que desarrollan las normas estatutarias de principio y que, según la Corte Constitucional, carecen de relevancia jurídica. Al respecto son dos las posibles soluciones: o estas leyes regionales se ven afectadas asimismo por la falta de eficacia jurídica o, mientras no sean impugnadas ante la Corte mantienen pleno valor jurídico. («La tutela regionale dei diritti civili», AAVV (Coord. CARETTI P.), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2005).

6 La complejidad en esta materia se pone de manifiesto en los distintos conceptos utilizados por la propia Corte Constitucional, en cuyas sentencias se habla de «medidas mínimas» (Sentencia 27/1998), de «contenido mínimo esencial» (Sentencia 184/1993), de «núcleo esencial» (Sentencia 304/1994), de «núcleo irreductible» (Sentencias 252/2001, 509/2000, 309/1999) y de «contenido minimalístico» (Sentencia 307/1990).

7 Así lo ha entendido tanto la jurisprudencia constitucional, en las Sentencias 407/2002 y 536/2002, como la doctrina más representativa: LUCIANI M., «I diritti costituzionali tra stato e regione (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione)», *Politica del Diritto*, 2002; D'ALOIA A., «Autonomie territoriale e «autonomie sociali» nelle dinamiche di garanzia del principio di eguaglianza sostanziale», AAVV (Coord. CHIEFFI L.), *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tu-*

se así el modelo centralizado y uniforme que, en la práctica, se concretaba en una legislación regional homogénea y repetitiva. Dicho en otras palabras, frente al «efecto centralizador» que el art. 117 CI encierra⁸, sobre todo si se tiene en cuenta su potencial alcance transversal, se impone el argumento de que las Regiones son asimismo competentes para configurar y poner en práctica los derechos constitucionales. De hecho, no hay que olvidar que la legislación dirigida a determinar los niveles esenciales está encomendada a las instancias territoriales, previstas en el art. 114 CI, que conforman la República⁹. Es más, la referencia constitucional a la esencialidad en el nivel de las prestaciones parece obligar al legislador estatal a no conculcar la libertad y discrecionalidad del legislador regional hasta el punto de imponerle un ejercicio uniforme del conjunto de prestaciones sobre todo el territorio nacional.

De lo anterior se desprende que la reforma constitucional del Título V persigue, en todo caso, poner a salvo de la discrecionalidad del legislador regional un núcleo de prestaciones que reduzcan el nivel establecido por el Estado¹⁰. Cuestión distinta será ver como éste fija dicho nivel, dado que si lo

tela dei diritti sociali, CEDAM, Padova, 2001, pág. 106; BIFULCO D., «Cittadinanza sociale, eguaglianza e forma di Stato», AAVV (Coord. CHIEFFI L.), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, CEDAM, Padova, 1999; y RUGGERI A., «Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali», (www.federalismi.it).

8 Algún autor, como W. SCIPIONE, ha llegado a decir que el art. 117.2 CI contiene una especie de «cláusula de tendencial homogeneidad». («I diritti civili dopo la riforma del Titolo quinto della Costituzione nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale», *Il Diritto della Regione*, 2003, pág. 736). Hay que recordar, que el art. 117.3, tras enumerar las competencias exclusivas del Estado, cuando se refiere a las competencias concurrentes, afirma que corresponde a las Regiones la potestad legislativa, la cual deberá respetar, no obstante, los principios fundamentales cuyo dictado corresponde en exclusiva al Estado. Es más, incluso en lo que se refiere a la potestad legislativa exclusiva —o residual— de las Regiones prevista en el art. 117.4, éstas deben respetar también los principios fundamentales en materia de derechos; conclusión a la que se llega haciendo una interpretación sistemática entre los párrafos primero y cuarto de este precepto. En ese sentido se pronuncian, por ejemplo, GAMBINO S., «Federalismo e diritti (Forma di Stato e diritti fondamentali)», AAVV (Coord. PIERGIGLI V.), *Federalismo e devolution*, Giuffrè, Milano, 2005, y FERIOLI E., «I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali tra Stato e Regioni», AAVV (Coord. MEZZETTI L.), *La Costituzione delle autonomie*, Simone, Napoli, 2004.

9 Se trata de lo que C. ESPOSITO llamaba «estructura interior del Estado». En este sentido puede decirse, con V. SANNONER, que tras el nuevo esquema constitucional, la unidad adquiere significado a través de la cooperación y la integración de todos los componentes institucionales del sistema político, de manera que las Regiones van a desempeñar un papel importante como sedes de representación de los intereses y de las distintas sensibilidades socio-culturales de las colectividades territoriales (*Le carte statutarie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, op. cit, pág. 15). Para mayor abundamiento, véase a CUOCOLO F., «Principi fondamentali e legislazione concorrente dopo la revisione del Titolo V, parte seconda, cost.», AAVV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, Torino, 2005, y PINELLI C., «Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civile e sociali» (art. 117.co.2, lett. m, cost.), *Diritto Pubblico*, 2002.

10 Vid. COCCO G., «I livelli essenziali delle prestazioni», AAVV (Coords. CHIEFFI L. y DI SAN LUCA G.C.), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2004. Como señala I. MASSA PINTO, la cláusula del contenido mínimo esencial constituye un instrumento útil no sólo como límite a la discrecionalidad de los órganos políticos, sino también como parámetro jurídico-constitucional a la hora de controlar la actividad del legislador. Es decir, la mencionada cláusula tiene como fin garantizar los dos pilares sobre los que se asienta el Estado

hace a través de normas de principios, los límites a la capacidad legislativa de las regiones serán mayores que si el Estado actúa mediante una suerte de «supramateria transversal» legitimadora de una regulación de detalle, la cual, pese a sus inconvenientes, serviría para que el Estado fijara una disciplina mínima para todo el territorio nacional que las regiones podrían superar y mejorar¹¹.

Al respecto cabría sostener que la CI no sólo atribuye al Estado la facultad para establecer el *quantum* prestacional que la legislación regional no podría rebajar, sino también la capacidad para seleccionar la tipología de las prestaciones que deben ser garantizadas en todo el territorio nacional, tal y como sucede con los presupuestos objetivos y los medios instrumentales que permitirían el ejercicio de dichos derechos¹². La puesta en práctica de esta propuesta, sin embargo, se presenta muy complicada: primero, porque resultaría muy difícil, si no contraproducente, individuar unos presupuestos objetivos o definir en abstracto el contenido mínimo de los derechos civiles; y segundo, porque se generaría un agravio comparativo entre los derechos civiles y sociales en cuanto a la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones acordes a cada una de estas categorías¹³.

Una solución ecléctica sería, quizás, entender que el art. 117 CI se está refiriendo al derecho a recibir un tratamiento paritario, de manera que las prestaciones no pueden ser consideradas sino como la consecución de unas condiciones mínimas, esenciales e indispensables que permitan un disfrute efectivo e igualitario de los derechos en todo el territorio nacional¹⁴.

Como puede apreciarse, la reforma constitucional se postula en pro de la esencialidad de un conjunto de prestaciones satisfactorias no vinculadas tanto al aspecto económico y financiero, sino más bien dirigidas a asegurar

constitucional: la garantía de la inviolabilidad de los derechos constitucionales y la limitación de la discrecionalidad política del legislador. («Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione», *Diritto Pubblico*, 2001, págs. 1098 y 1116).

11 Para mayor abundamiento puede verse a FERIOLE E., «I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali tra Stato e Regioni», op. cit.

12 Esta idea ha sido planteada por MOLASCHI V., «I livelli essenziali delle prestazioni e Corte costituzionale: prime osservazioni», *Il Foro Italiano*, 2003, pág. 400; WOJTEK PANKIEWICZ A., *Federalismo e diritti sociali*, op. cit., pág. 89; ROSSI G. y BENEDETTI A., «La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002; y LUCIANI M., «I diritti costituzionali tra stato e regione (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione)», op. cit.

13 Sobre este aspecto véase a BALBONI E., «Il concetto di livelli essenziali e uniformi» como garanzia in materia di diritti sociali», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001.

14 En la Sentencia 27/1998, la Corte Constitucional afirmaba que le «compete garantizar el nivel mínimo esencial de tutela de las situaciones subjetivas que la Constitución califica como derechos, nivel mínimo por debajo del cual se produciría (...) la violación de tales derechos». Sobre este punto, algunos autores, como R. TOSI, han señalado que el nivel esencial coincide con el mínimo desde la óptica de la competencia regional, pero no coincide desde el punto de vista de quien lo determina, en este caso el Estado, que está habilitado para elevar cuanto lo desee el nivel de las prestaciones («Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai livelli essenziali delle prestazioni...», *Quaderni Costituzionali*, 2003, pág. 630).

unos concretos niveles de bienestar en cuanto al disfrute de los derechos¹⁵. Dicho de otro modo, se pretende lograr una igualdad sustancial diferenciada y construida sobre la base de concretas situaciones de necesidad¹⁶.

III. LA CATEGORÍA DE LOS DERECHOS CIVILES

En un principio, resulta cuando menos curioso que el art. 117 CI rescate una categoría, como la de los derechos civiles, utilizada desde los orígenes del constitucionalismo moderno, si bien es cierto que si nos atenemos a la estructura dada en 1947 por el constituyente a la parte dogmática de la CI¹⁷, se observa una correspondencia casi perfecta con las tres clásicas generaciones de derechos: civiles, políticos y sociales.

La referencia expresa a los derechos civiles tras la reforma constitucional, encontraría su fundamento en el hecho de que no sólo los derechos sociales requieren del poder público una intervención positiva o activa. Con todo, el aspecto más problemático radica en determinar qué debe entenderse incluido dentro de la categoría de los derechos civiles. La mayoría de la doctrina coincide a la hora de afirmar que el núcleo principal de los derechos civiles se identificaría con los clásicos derechos del individuo o de la personalidad: libertad personal (art. 13), inviolabilidad del domicilio (art. 14), libertad de correspondencia (art. 15), libertad de circulación (art. 16), derecho de reunión (art. 17), derecho de asociación (art. 18), libertad religiosa y de culto (arts. 19 y 20), libertad de expresión (art. 21), capacidad política, ciudadanía e identidad personal (art. 22), tutela judicial (arts. 24 y 25), matrimonio (art. 29), derecho de los hijos al mantenimiento, educación e instrucción (art. 30), salud e integridad física (art. 32), libertad de enseñanza (art. 33), derechos laborales (art. 36), libertad económica (art. 41) y propiedad (art. 42)¹⁸.

15 Como apuntan acertadamente ROSSI y BENEDETTI, la esencialidad en los niveles de prestación puede ser entendida como relativa a la determinación de las prestaciones básicas o mínimas, que no podrían ser rebajadas, o a la determinación de las prestaciones necesarias y adecuadas a las necesidades subjetivas de los ciudadanos de acuerdo con criterios económicos. «La competencia legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», op. cit., pág. 36). Véase también a BALBONI E., «I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione», *Le Regioni*, 2003, y ARCONZO G., «Le materia trasversali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale dopo la riforma del Titolo V», AAVV (Coords. ZANON N. y CONCARO A.), *L'incerto federalismo*, Giuffrè, Milano, 2005.

16 FLICK G.M., «Minoranze ed eguaglianza: il diritto alla diversità e al territorio come espressione dell'identità nel tempo della globalizzazione», *Politica del Diritto*, 2004.

17 Recordemos que la primera parte de la CI, dedicada a los derechos y deberes de los ciudadanos, se divide en cuatro Títulos: Relaciones civiles (arts. 13 a 28), Relaciones ético-sociales (arts. 29 a 34), Relaciones económicas (arts. 35 a 45) y Relaciones políticas (art. 46 a 54).

18 SCIPIONE W., «I diritti civili dopo la riforma del Titolo quinto della Costituzione nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale», op. cit., págs. 743 y 744, y PRINCIPATO L., «I dritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione», *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, pág. 1172. Por su parte, ONIDA V., *La Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004, págs. 56 y 57, restringe los derechos civiles a los previstos en los arts. 13 a 28.

Cualquier intento clasificatorio, sin embargo, no debe hacernos olvidar que en la actualidad no es posible trazar con nitidez líneas divisorias entre los distintos contenidos, ni establecer grados de jerarquía entre las categorías de derechos existentes¹⁹. En consecuencia, cabría afirmar que, con independencia de su naturaleza, los derechos no son más que una proyección indivisible de la posición del individuo en el entramado constitucional, constituyendo una categoría sintética entre la libertad, la igualdad y la dignidad social²⁰; otra cosa será que la intensidad del vínculo constitucional respecto al legislador, tanto estatal como regional, sea distinta dependiendo de la naturaleza concreta de cada derecho.

IV. LA MATERIA ORDENAMIENTO CIVIL: DERECHO PRIVADO Y REGIONES

El reformado art. 117 CI no sólo prevé la competencia exclusiva del Estado a la hora de determinar los niveles esenciales de las prestaciones en materia de derechos civiles y sociales, según hemos visto, sino también en lo que se refiere al «ordenamiento civil» (art. 117.2 D). Con anterioridad a la reforma constitucional, este precepto hablaba de «Derecho privado» como ámbito de actuación exclusiva del Estado, lo que ha servido a parte la doctrina, teniendo en cuenta que en el nuevo esquema de reparto competencial aquellas materias que no están reservadas expresamente por la Constitución al Estado se atribuyen residualmente a la competencia regional, para defender que dado que el art. 117 CI se refiere al ordenamiento civil, las Regiones serían competentes para intervenir en el ámbito del Derecho privado. Una postura más moderada, en cambio, sostiene que corresponde al Estado determinar los fundamentos de las relaciones privadas mediante la promulgación de una especie de «legislación civil de principios», mientras que a las Regiones se dejaría la elaboración de las leyes de desarrollo y detalle.

Frente a ambos posicionamientos, la solución más adecuada sería la que mantiene que el «ordenamiento civil» no es más que uno de los sectores materiales de los que se compone el «Derecho privado», de manera que el art. 117.1 D) no funcionaría como un límite transversal que afecta a las competen-

19 D'ALOIA A., «Diritti e stato automistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni», AAVV (Coords. BETTINELLI E. y RIGANO F.), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la Giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, pág. 112.

20 RIDOLA P., «Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo», op. cit., págs. 3 a 62. Al hilo de esta idea, M. LUCIANI ha señalado al respecto que a falta de indicación en contrario y teniendo en cuenta que el objetivo de la reforma del Título V CI no es otro que garantizar un nivel común y universal en cuanto al ejercicio de los derechos se refiere, debe hacerse una interpretación amplia del dictado constitucional. De aquí que el autor defienda que el art. 117.2 m) se está refiriendo tanto a los derechos civiles *strictu sensu* como a los derechos de libertad y a los sociales («I diritti costituzionali tra stato e regione (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione»), op. cit., pág. 350).

cias regionales²¹. El Derecho privado quedaría así dividido en una serie de círculos concéntricos en cuyo seno se encontraría el ordenamiento civil, que abarcaría a su vez la tutela de los derechos de la personalidad, de forma que, con independencia de la garantía estatal de un *standard* de tutela de las posiciones jurídicas subjetivas, cabría sostener la viabilidad de una especie de «normativa regional» en materia de Derecho privado²²; eso sí, siempre que la ley regional, aparte de actuar dentro de su ámbito competencial, responda a un «test de razonabilidad», cuya puesta en práctica resulta problemática²³.

Llegados a este punto de la exposición, convendría reflexionar en torno al verdadero alcance de la materia relativa al ordenamiento civil: ¿Estamos en presencia de un clásico límite material a la hora de definir el reparto competencial entre el Estado y las Regiones? o ¿nos encontramos, más bien, ante un límite conceptual, retórico o inmaterial, integrado por una serie de valores y principios?²⁴

V. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS REGIONES EN MATERIA DE DERECHOS CIVILES

V.1. EL PAPEL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

En un sentido literal y sistemático, resulta evidente que el art. 117 CI otorga tanto a la potestad legislativa del Estado como de las Regiones un mismo

21 Uno de los más autorizados defensores de esta teoría es ALPA G., «L'ordinamento civile» nella recente giurisprudenza costituzionale», *I Contratti*, 2004. Asimismo, puede verse a CALZOLAIO S., «La materia «ordinamento civile»: una ulteriore competenza trasversale dello Stato?», (www.forumcostituzionale.it).

22 Vid. LAMARQUE E., *Regioni e ordinamento civile*, CEDAM, Padova, 2005, págs. 262 a 277; VITUCCI P., «Il diritto privato e la competenza legislativa delle Regioni in alcune sentenze della Corte Costituzionale», AAVV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999; BENEDETTI A., «Ordinamento civile e competenza legislativa delle reigioni», *Il Foro Italiano*, 2005; BARBA A., «Il diritto privato regionale ed il sistema pluralista», AAVV (Coords. AMMANUATI L. y GROPPI T.), *La potestà legislativa tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2003; BICEGO G., «Legislazione regionale e discipline privatistiche nella giurisprudenza costituzionale», *Regioni e Governo Locale*, 1995; MALTESE D., «Limiti di diritto privato e processuale alla potestà legislativa delle Regioni e legge tavolare», *Giustizia Civile*, 2003; y FAMIGLIETTI G., «Diritto privato regionale e tutela penale territorialmente differenziata dopo la riforma del Titolo V», (www.federalismi.it).

23 Como anticipo cabe afirmar que nos encontramos ante una especie de cláusula o regla dúctil, que según la Sentencia de la Corte Constitucional 352/2001, posee una doble vertiente: a) La razonabilidad intrínseca, que exige que el objetivo y los medios previstos por la norma regional sean congruentes y adecuados; y b) La razonabilidad extrínseca, que reputaría inconstitucional una ley regional que rompiera la uniformidad del Derecho privado de una manera evidente, amplia y cualitativamente significativa.

24 V. ROPPO ha señalado que estamos en presencia de un «título de legitimación sustancialmente transversal» sobre el que se sustenta y justifica la potestad exclusiva del Estado, incluso sobre materias que son de competencia regional («Diritto privato regionale?», *Politica del Diritto*, 2002, págs. 569 y 570). Este mismo planteamiento, por cierto, podría ser aplicable a la ya comentada cláusula de la «determinación de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales», prevista en el art. 117.2 m) CI.

rango, sobre todo porque impone a ambas unos mismos límites constitucionales²⁵. Pero esta teórica equiparación no oculta que el nuevo sistema de reparto competencial se ha construido teniendo en cuenta no sólo los «sectores materiales» afectados, sino también los «intereses» que pretenden preservarse, de aquí que a la hora de realizar el reparto legislativo la Corte Constitucional haya afirmado que lo importante es concretar cuál es el rol institucional que corresponde asumir tanto al Estado como a las Regiones²⁶.

El verdadero escollo de la reforma constitucional reside, pues, en que bajo la aparente claridad del elenco de competencias, establecido en el art. 117 CI, subyace, sin embargo, un elevado nivel de inseguridad jurídica, en la medida en que dicho precepto se muestra intencionalmente impreciso a la hora de «definir» las distintas materias objeto de reparto, lo que inevitablemente propicia un elevado grado de discrecionalidad en favor del intérprete constitucional²⁷. Estos efectos se ven agravados, si cabe, por el hecho de que en el remozado art. 117 CI no sólo se prevén «materias nominadas», las exclusivas del Estado y las concurrentes, sino también «materias innominadas», las residuales de las Regiones.

En efecto, y como ratifican los casos que se analizarán más adelante, puede afirmarse que el nebuloso sistema de reparto competencial operado por la reforma se ha venido desarrollando en un ámbito movedizo que ha servido en ocasiones para invadir la esfera de actuación regional bajo el apa-

25 F. PIZZETTI ha matizado que los límites del reformado precepto constitucional se refieren a la potestad legislativa y no a la fuente legal, de ahí que sea necesario diferenciar entre «reserva de ley» y «reserva de potestad legislativa»; de modo que cuando la competencia legislativa es reservada a la ley estatal no se puede afirmar que estamos en presencia de una reserva de ley estatal, sino más bien que se trata de una reserva de potestad legislativa en la que se atribuye al legislador estatal la competencia para ejercer tal potestad («La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001», *Le Regioni*, 2003, pág. 601).

26 En este sentido resulta significativa la Sentencia 282/2002, en la que la Corte afirma, preliminarmente, que la cuestión no debe centrarse en buscar un específico título competencial que legitime la intervención de la Región, sino en si existe una reserva, total o parcial, sobre una materia a favor del Estado, correspondiendo a éste justificar su competencia al respecto.

27 Véase a RUGGERI A. y SALAZAR C., «Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d'interpretazione», AAVV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, op. cit. PAGNETTO G., «Riforma del Titolo V della Costituzione e ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regione: prime interpretazioni della Corte Costituzionale», *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, pág. 1191; MARINI E.S., «La Corte costituzionale nel laberinto delle materia «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002», *Giurisprudenza Costituzionale*, 2002, págs. 2952 y 2953; CARETTI P., «L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici», *Le Regioni*, 2001; AAVV (Coord. TARCHI R.), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2006; ANZON A., «La nuova distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni», AAVV (Coord. ROZO ACUÑA E.), *Lo Stato e le Autonomie. Le regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003, pág. 56; MANGIAMELI S., «Sull'arte di definire le materia dopo la riforma del Titolo V della Costituzione», *Le Regioni*, 2003; D'ATENA A., «Materie legislative e tipologia delle competenze», *Quaderni Costituzionali*, 2003; y RUGGERI A., «Leggi statali e Statuti regionali, e la loro disposizione in «circolo» nel processo di attuazione del Titolo V della Costituzione», (www.federalismi.it).

rente fin de preservar el principio de igualdad territorial en el disfrute de los derechos.

El papel de la Corte Constitucional en orden a la distribución territorial de las competencias puede ser sistematizado atendiendo a los distintos criterios utilizados por la misma a la hora de delimitar las distintas materias previstas en el art. 117 CI²⁸.

- *Preservación del interés nacional o unitario*. La Corte Constitucional se ha erigido en el custodio del interés nacional utilizando como referencia, entre otros, los siguientes argumentos: a) Una interpretación a favor del Estado del principio de subsidiariedad (Sentencias 303/2003, 37/2004, 151/2005 y 6/2004); b) Afirmando la existencia de una dimensión nacional en ciertas materias, como el mercado de trabajo (Sentencia 50/2005); c) Transformando las competencias exclusivas del Estado en materias-valores (Sentencias 282/2002, 407/2002, 232/2005, 272/2004 y 259/2004)²⁹; d) Reinterpretando la cláusula residual de competencias a favor del Estado atendiendo a los intereses en juego (Sentencias 37/2004, 428/2004, 255/2004, 205/2005, 354/2004, 370/2003 y 320/2004); y e) Fijando los principios que deben regir los casos de materias concurrentes (282/2002, 338/2003, 303/2003, 362/2003, 353/2003, 361/2003 y 194/2004).
- *Individualización del objeto de la materia*. Este criterio ha servido a la Corte para adjudicar tanto al Estado como a las Regiones sus respectivos ámbitos de actuación competencial atendiendo al contenido de la materia en cuestión. En este sentido destacan las Sentencias 94/2003, 313/2003, 359/2003, 362/2003, 1/2004, 9/2004, 12/2004, 166/2004, 228/2004 y 286/2004³⁰.

28 Seguimos en este punto a CAVALERI P., «La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione», (www.associazionedeicostituzionalisti.it); BELETTI M., «I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione della competenza di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie», (www.forumcostituzionale.it); BARBERA A., «Il Titolo V, tra attuazione e riforma», Intervención ante la Comisión de Asuntos Constitucionales de las Cortes, 2006; y DE SIERVO U., «Il sistema delle fonti: il reparto della postestà normativa tra Stato e Regioni», (www.federalismi.it).

29 Estas sentencias ponen de relieve el alcance de la cláusula, ya analizada, de la determinación de los niveles esenciales de prestaciones en materia de derechos. Este fenómeno ha afectado no sólo al ámbito de actuación concurrente entre el Estado y las Regiones sino también al de las competencias regionales, hasta el punto de que puede afirmarse que las competencias residuales de las Regiones no gozan del carácter de exclusivas. De todas formas, algunas Sentencias de la Corte Constitucional (407/2002, 14/2004 y 228/2004) han servido asimismo para poner de manifiesto una serie de casos en los que la legislación regional incide en el ámbito de actuación reservado en exclusiva al Estado. En la primera de ellas, por ejemplo, se precisa que las posibles interferencias del legislador estatal en el ámbito de actuación de la legislación regional deben limitarse a la fijación de los *standards* de tutela uniforme en todo el territorio nacional sin excluir, por tanto, el ejercicio de las competencias regionales.

30 R. BIN señala sobre este punto, utilizando argumentos discutibles, que si con anterioridad a la reforma la Corte se basaba en la variabilidad de los intereses en juego, en la actualidad la

- *Definición pretoria del ámbito de actuación competencial.* En ocasiones, a la hora de reconstruir el contenido de la materia la Corte no lleva a cabo un razonamiento silogístico: es decir, no parte de una premisa mayor (definición general de la competencia), para pasar por una premisa menor (análisis del objeto o de la finalidad perseguida) y terminar con una conclusión (atribución de la materia), sino que prescinde de la premisa mayor. Este modo de proceder puede verse en las Sentencias 407/2002, 300/2003, 307/2003, 376/2003, 12/2004, 14/2004 y 255/2004.
- *Apelación a la leal colaboración en los casos de difícil delimitación competencial.* Al respecto, resulta paradigmática la Sentencia 308/2003, la cual determina que en los casos de conexión funcional y cuando no sea posible establecer una neta separación en cuanto al ejercicio de las competencias respectivas, conviene acudir al principio de leal colaboración. Cuestión distinta es que la forma y la intensidad con la que este principio debe ser aplicado dependerán de la conjugación entre la legitimidad estatal para intervenir y las competencias asumidas por las Regiones en un mismo ámbito.

V.2. ALGUNOS EJEMPLOS PRÁCTICOS

Con independencia de lo dicho hasta ahora, la realidad irrefutable es que, tras la reforma constitucional del Título V, ha proliferado un importante número de leyes regionales que tienden a reivindicar un papel propio a la hora de contribuir a la tutela no sólo de los derechos sociales sino también de los derechos civiles³¹.

V.2.1. Libertad y seguridad

Como premisa cabe decir que el nuevo art. 117.1 CI reconoce a las Regiones, como potestad legislativa concurrente, una serie de materias, como el derecho a la salud o la seguridad en el trabajo, que están íntimamente relacionadas con los derechos de las personas privadas de libertad. En este sentido, resulta paradigmático el caso de la Ley de Lombardía 8/2005³², la cual

Corte utiliza el criterio de la individualización material de las competencias («Le prospettive della legislazione regionale», en www.forumcostituzionale.it). Es más, en el pasado el contenido de las materias venía determinado en la normativa de transferencia y delegación de competencias, mientras que en la actualidad se ha operado una especie de «desmaterialización de la materia», en el sentido de que no existen normas que concreten el contenido de la misma.

31 Para tener una perspectiva general véase a FALCON G., «Nuova *devolution*, unità della Repubblica, riforma della riforma del Titolo V, realtà effettiva», *Diritto Pubblico*, 2002, y POGGI A., «Differenziazioni territoriali e cittadinanza sociale», AAVV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, op.cit. Asimismo, puede consultarse la página web federalismi.it, en la que puede accederse a las últimas leyes regionales publicadas sobre la materia.

32 Con anterioridad a esta Ley ya se habían publicado otras homólogas aunque con un alcance menos ambicioso. En este sentido destacan la Ley del Lazio 31/2003 y de Molise 14/2003.

tiene como objetivo prioritario garantizar la dignidad de las personas sometidas a un régimen de privación de libertad con el fin de procurar la reinserción social de las mismas.

El principal obstáculo que presenta esta norma regional es que el sistema de tutela que prevé se extiende, funcionalmente hablando, a una serie de derechos que afectan a la ejecución de la pena³³, lo que según una reiterada jurisprudencia constitucional, iniciada con la Sentencia 2/1990, supone introducir medidas que compete establecer tanto a la Administración como al Juez encargados del régimen penitenciario.

En íntima relación con el derecho a la libertad personal se encuentra el de seguridad, tal y como declaraba la Sentencia de la Corte Constitucional 2/1956: «se asegura a los ciudadanos, en la medida de lo posible, el pacífico ejercicio de aquellos derechos de libertad que la Constitución garantiza», de modo que «el ciudadano puede desarrollar su propia actividad sin que sea vea afectada su propia personalidad física y moral». Desde una perspectiva colectiva, la seguridad se refiere al ejercicio de los derechos por la ciudadanía respetando el orden público, «entendido como el conjunto de bienes jurídicos fundamentales o de intereses públicos primarios sobre los cuales, en base a la Constitución y a las leyes ordinarias, se logra la ordenada y civil convivencia de los integrantes de la comunidad nacional» (Sentencia 1013/1988).

La reserva por el art. 117.1 CI a la competencia exclusiva estatal tanto de la «seguridad estatal» (letra d), como del «orden público» (letra h), no ha impedido que las Regiones hayan llevado a cabo una serie de políticas sobre esta materia, concretamente en relación a la adopción de medidas de prevención (instrumentos de vigilancia, restricción del consumo de sustancias estupefacientes), pedagógicas (tendientes a difundir una cultura de la legalidad y de la seguridad) y resarcitorias de delitos (creación de fondos a favor de las víctimas de la criminalidad). Además de la adopción de este tipo de medidas sustantivas, las Regiones han creado, asimismo, observatorios y organismos de consulta a fin de estudiar los índices de criminalidad y los niveles de inseguridad ciudadana³⁴.

La actuación de las Regiones en este ámbito, no obstante, ha sido contestada por la Sentencia de la Corte Constitucional 134/2004, relativa a la legitimidad constitucional de la Ley de Marche 11/2002, reguladora del sistema integrado para la política de seguridad y de educación en la legalidad. La Corte, si bien admite la contribución de las Regiones hacia una convivencia ordenada y segura, considera, sin embargo, que ello no debe obligar a los órganos que integran la Administración estatal a participar en la consecución de dicho objetivo.

En ambas, la nota común es que crean una serie de mecanismos cuyo fin es verificar la efectividad de la garantía de los derechos de los privados de libertad, promoviendo asimismo medidas de reintegración social.

³³ La Ley lombarda prevé en su art. 9.5 a) medidas como la mediación penal o el acceso de los detenidos a un régimen alternativo a la detención.

³⁴ Entre las leyes regionales que más han incidido sobre la materia de seguridad, tanto desde un punto de vista sustancial como instrumental, destacamos la Ley del Piamonte 6/2004, la Ley de la Toscana 38/2001, la Ley del Lazio 15/2001 y la Ley de la Marche 11/2002.

V.2.2. Intimidad

La problemática generada en torno a esta materia se refiere a la preservación de los datos de carácter personal frente a la utilización, sobre todo automatizada, de los mismos por parte de las distintas Administraciones públicas. Concretamente, la Ley 11/2004, de la Región de Emilia-Romagna, fue impugnada ante la Corte Constitucional por la presidencia del Gobierno, alegando que dicha norma preveía la utilización integrada de los bancos de datos por parte de las Administraciones públicas, así como la cesión tanto a privados como a diversos entes de datos obrantes en los archivos regionales.

Los motivos de impugnación dados por la Presidencia del Consejo de Ministros se sustentaban, entre otros, en las letras l) y m) y del art. 117.2 CI, concernientes, como ya hemos visto, a la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenamiento civil, así como en la determinación de los niveles esenciales de prestaciones relativos a los derechos civiles y políticos. La Sentencia de la Corte Constitucional 271/2005, tomó en consideración la primera de las competencias mencionadas, rechazando consecuentemente la segunda, atendiendo al siguiente razonamiento.

En opinión del juez constitucional, el tratamiento de datos personales es una materia que tiene por objeto garantizar una serie de facultades que pertenecen a la esfera más íntima, tanto desde el punto de vista físico como jurídico, al objeto de asegurar la circulación de la información; de manera que las medidas normativas tendentes a lograr este objetivo quedan circunscritas a la materia propia del ordenamiento civil, cuya competencia recae en exclusiva sobre el legislador estatal³⁵.

Por lo que se refiere a la cláusula del nivel esencial de las prestaciones, la Corte Constitucional entiende que la legislación sobre datos personales no prevé prestaciones concretas; en la medida en que se trata de un clásico derecho de libertad, dicha legislación se limita a disciplinar una serie de derechos relativos al control de la circulación de la información. Es decir, se considera que el control sobre la protección de los datos personales es un derecho fundamental del sujeto, lo que justifica la exclusividad de la normativa estatal. Con todo, y pese a este razonamiento, la Corte no excluye que la legislación regional pueda intervenir en este ámbito, respetando siempre los principios y la normativa estatal sobre la materia, con el fin de regular tanto los procedimientos como las estructuras organizativas tendentes a asegurar el adecuado tratamiento de los datos personales.

La conclusión a la que se llega tras analizar la citada Sentencia es que, si bien en vía de principio y en términos generales las Regiones no estarían ca-

³⁵ Es decir, la Corte viene a decir que la regulación de las facultades, los límites, las características, las modalidades de ejercicio y las garantías del derecho a la privacidad constituye un conjunto regulativo de competencia estatal. Véase a ALPA G. y RESTA G., *Le persone fisiche e i diritti della personalità*, UTET, Torino, 2006, págs. 589 a 593, y FOÀ S., «Tutela della privacy e sistema informativi regionali: il potere normativo regionale è riconosciuto solo se richiama e rispetta il codice sul trattamento dei dati personali», (www.federalismi.it).

pacitadas para incidir sobre el régimen propio de los derechos de la personalidad, ya sea extendiéndolo o restringiéndolo, no debe descartarse, sin embargo, una posible intervención regional tendente a modular el entramado institucional y organizativo en el que se enmarca el ejercicio de tales derechos. Dicho de otro modo, la viabilidad de la actuación regional en este ámbito tendría como barrera infranqueable la regulación de los aspectos esenciales o mínimos del derecho, una categoría que quedaría al margen de la decisión o del consenso político y que serviría, al menos teóricamente, para preservar la legitimidad social de la que gozan los derechos de la personalidad.

V.2.3. Libertad de comunicación

La referencia del art. 117.3 CI a la materia «ordenamiento de las comunicaciones» podría hacer pensar que la reforma persigue una suerte de regionalización de la libertad de expresión e información, prevista en el art. 21 CI. Como puede adivinarse, el ordenamiento de las comunicaciones se refiere claramente al perfil instrumental que serviría para exteriorizar el pensamiento, de manera que no es de extrañar que el constituyente haya calificado a esta materia como concurrente³⁶.

Al igual que sucedía con la protección de datos personales, parece evidente que el papel de la legislación regional en este ámbito quedaría circunscrito al aspecto organizativo e instrumental. Ahora bien, pese a su irrelevancia respecto al contenido de la libertad de expresión, la intervención regional puede llevar, indirectamente, a optimizar el fenómeno mediático hasta el punto de incidir en aspectos sustanciales de la libertad de expresión misma³⁷.

Este riesgo, no obstante, no ha servido para impedir que tras la reforma constitucional de 2001 algunos Estatutos regionales hayan previsto disposiciones del siguiente tenor: «La Región favorece y tutela el más amplio pluralismo de los medios de información y garantiza los derechos de los usuarios» (art. 12.3 del Estatuto de Piamonte). En principio, y a salvo de otras posibles consideraciones, este tipo de previsiones serían constitucionales, en el sentido de que la legislación regional en este ámbito estaría vetada sólo cuando suponga una verdadera restricción a la libertad de pensamiento, lo que en sentido contrario implica que una *reformatio in melius* sería admisible³⁸.

36 Para mayor abundamiento, sobre esta cuestión, puede verse a STANCATI P., «La inclusione della materia «ordinamento della comunicazione» nell'art. 117, comma 3, Cost.: aspetti problematici della libertà di pensiero «regionalizzata» e del «federalismo della informazione», *Giurisprudenza Costituzionale*, 2005.

37 VALASTRO A., «Il futuro dei diritti fondamentali in materia di comunicazione dopo la riforma del titolo V», AAVV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, CEDAM, Padova, 2003.

38 Como ha recordado una abundante jurisprudencia constitucional sobre la materia (Sentencias 348/1990, 29/1996, 201, 303, 307, 308, 313 y 324 de 2003), la competencia legislativa regional estaría justificada siempre que mantenga una relación de instrumentalidad respecto al ejercicio del derecho y, sobre todo, que fomente la funcionalidad y eficacia respecto a la expansión y racionalización del derecho en el ámbito territorial.

V.2.4. Acoso laboral (*mobbing*)

El renovado art. 117 CI reconoce a las Regiones la competencia concurrente en materia de «tutela y seguridad en el trabajo». Pese a esta cobertura constitucional, el análisis de la actuación regional en este ámbito ha venido lastrado por una jurisprudencia constitucional hostil.

En este sentido destaca, como ejemplo paradigmático, Ley del Lazio 16/2002, en la que se establecen una serie de medidas tendentes a prevenir tanto la aparición como la difusión del acoso laboral, sobre todo a través de la sensibilización de la opinión pública y del establecimiento de un sistema de ayuda a las víctimas. En pro de la consecución de este loable objetivo el legislador regional llega a tipificar una serie de conductas que pueden constituir acoso laboral e instaura un observatorio regional para el estudio de este fenómeno.

Sobre ambos aspectos se pronunció la Sentencia de la Corte Constitucional 359/2003, que declaró inconstitucional la citada Ley. Como premisa, la Corte entiende que el fenómeno del *mobbing* entra dentro de la materia «ordenamiento civil», que el art. 117.2 l) encomienda a la competencia exclusiva del Estado, toda vez que la regulación del acoso laboral influye en la salvaguarda de la dignidad y de los derechos fundamentales de los trabajadores.

Pese a la contundencia de esta declaración, la Corte también reconoce que la legislación regional está habilitada para intervenir en el ámbito civil y penal cuando se pretenda la tutela de la salud física y psíquica de los trabajadores; de hecho, llega a decir que la ley regional tendría competencia para establecer medidas tendentes a estudiar el fenómeno en todas sus vertientes, así como a prevenir o limitar sus consecuencias. Como puede observarse, este razonamiento supone una clara contradicción con los argumentos expuestos, de ahí que deba interpretarse que la Corte se estaba refiriendo a las consecuencias derivadas de la tutela de la salud física y psíquica de los trabajadores, pero no al acoso laboral, dado que éste sería un objeto específico que se encuadraría dentro de la materia «tutela de la salud» y «tutela y seguridad en el trabajo». Además, el hecho de que una ley estatal no se haya ocupado de regular el objeto del acoso laboral no constituye, a nuestro juicio, una razón de peso para impedir, como hace la Corte Constitucional, a las Regiones entrar a regular aquellos aspectos relacionados con las materias señaladas, siempre que el legislador regional se atenga a los principios fundamentales, fijados por la legislación estatal, concernientes a la salud y a la seguridad laboral³⁹.

Tras la decisión de la Corte Constitucional se han promulgado dos importantes leyes regionales sobre la materia: la Ley de Abruzzo 26/2004, y la Ley de Umbría 18/2005, referidas ambas a la salud físico-psíquica de los trabajadores así como a la prevención del acoso laboral.

La primera de estas leyes fue objeto de la Sentencia 22/2006 de la Corte Constitucional, en la cual se afirmaba la constitucionalidad de la misma dado

39 RESCIGNO G.U., «La Corte scambia i principi fondamentali della materia per il principi fondamentali dell'oggetto», *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, págs. 3723 a 3725.

que «da por presupuesta la noción de los comportamientos que pueden dar lugar al *mobbing* y no formula sobre este fenómeno ni una definición general ni ejemplificaciones». En cambio, la Ley umbra «tipifica» en su art. 1 una serie de conductas que pueden ser consideradas como acoso laboral, lo que plantea una serie de dudas en torno a su alcance jurídico, habida cuenta de que la jurisprudencia constitucional se ha encargado de señalar, como hemos visto, que la definición de cualquier objeto de actuación normativa regional debe hacerse respetando los principios establecidos por el legislador estatal. En nuestra opinión, la CI sólo habla de dichos principios cuando se refiere a una materia pero no a los posibles objetos que conforman la misma, lo que serviría para defender la constitucionalidad de la Ley que comentamos⁴⁰. Es más, resulta cuando menos contradictorio que la propia Corte niegue a las Regiones la posibilidad de definir el acoso laboral y que, en cambio, les reconozca la facultad de establecer una serie de medidas normativas tendentes a estudiar y prevenir este fenómeno⁴¹.

V.2.5. Salud

El problemático reparto de competencias en relación a este derecho viene dado porque el renovado art. 117 CI no atribuye al Estado atribución alguna; mientras que por lo que se refiere a las Regiones, se ha suprimido la asistencia sanitaria y hospitalaria como materia concurrente. Siguiendo en sentido estricto el nuevo diseño de reparto competencial establecido tras la reforma constitucional, dado que no existe una atribución expresa en este ámbito a la potestad exclusiva del Estado nos encontramos ante una materia que, residual o subsidiariamente, quedaría automáticamente encomendada a las Regiones⁴².

Este razonamiento teórico se ha visto, sin embargo, desvirtuado por la práctica seguida en la materia, la cual se ha caracterizado por la entrada en juego de dos competencias: la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales, de competencia

⁴⁰ Habría que abogar por el valor jurídico de la norma regional aunque no en un sentido estricto, dado que se estaría limitando a ofrecer un posible marco de las posibles nociones de *mobbing* aplicable a la región, pero que debe ser completado con la normativa estatal y, sobre todo, con la jurisprudencia constitucional y ordinaria.

⁴¹ LUPO L., «Il *mobbing* e la pronuncia della Corte costituzionale sulla legge della Regione Lazio», *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, y LOFFREDO A., «Mobbing e regionalismo: chi deve tutelare il «piacere di lavorare»?», *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2003.

⁴² ROVAGNATI A., «I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lett. m) del comma, art. 117 Cost.», *Le Regioni*, 2003, pág. 1145. Para mayor abundamiento puede verse a BALDUZZI R., «Titolo V e tutela della salute», AAVV (Coords. BALDUZZI R. y DI GASPARE G.), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2002; MARANA D., «La tutela della salute, fra libertà e prestazioni dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sent. 282/2002 della Corte Costituzionale», *Giriusprudenza Costituzionale*, 2002; y MENICETTI E., «L'organizzazione sanitaria tra legislazione ordinaria, nuovo Titolo V della Costituzione e progetto di devoluzione (osservazioni a margine della sentenza Corte costituzionale n. 510 del 2002)», (www.amministrazioneincammino.it).

exclusiva del Estado, y la tutela de la salud, que pertenece al ámbito de la legislación concurrente. Esta última materia está íntimamente relacionada con lo previsto en el art. 32 CI, a tenor del cual «La República tutela la salud como derecho fundamental del individuo e interés de la colectividad». La cuestión que se suscita, pues, radica en determinar cómo resolver esta aparente reiteración. En vía de principio cabría afirmar que el art. 32 CI individúa un fin en torno al cual debe tender la acción de la República, mientras que el art. 117 CI se refiere a una materia concurrente⁴³. O lo que es lo mismo, el primer precepto constituye un límite a la discrecionalidad de la acción de gobierno, dado que le indica un objetivo sobre el cual debe recaer la acción legislativa y ejecutiva; en cambio, el segundo define un objeto en torno al cual deben ser formulados los principios fundamentales y la normativa de detalle que corresponde determinar, respectivamente, al Estado y a las Regiones.

Del anterior planteamiento resulta, como principal aspecto positivo, que la amplitud del ámbito material reservado a la tutela a la salud va a permitir al legislador regional pronunciarse sobre aspectos que, más allá de la mera asistencia u organización de los servicios sanitarios, afectan a elementos sustanciales de dicho derecho, previsto en el art. 32 CI⁴⁴. Esta posibilidad, sin embargo, fue abortada por la Sentencia de la Corte Constitucional 282/2002, sobre la constitucionalidad de la Ley 26/2001 de la Región de Marche, en la que se preveía la suspensión obligatoria de un determinado tratamiento médico para los pacientes psiquiátricos que habitan dicha Región. En relación a esta cuestión, la Corte afirmaba con meridiana claridad que la previsión de la norma regional no afecta al nivel esencial de las prestaciones previstas en el art. 117.2 m) CI, sino al régimen sustancial del derecho a la salud. De esta forma, el legislador regional no podría establecer indicaciones sobre determinadas terapias y tratamientos, dado que de esta forma staría incidiendo sobre la integridad físico-psíquica y, por ende, en aspectos fundamentales relacionados con los derechos de la personalidad⁴⁵.

43 En la Sentencia 88/2003, la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de decir que al Estado no corresponde en esta materia establecer límites organizativos y funcionales adicionales a la determinación de los niveles esenciales de asistencia sanitaria legalmente establecidos. De esta manera, la Corte sostiene la necesaria colaboración entre el Estado y las Regiones, dado que nos encontramos ante una materia concurrente.

44 Seguimos en este punto a ROVAGNATI A., «I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lett. m), II comma, art. 117 Cost.», op. cit, págs. 1146 y 1147.

45 Pese al contundente razonamiento de la Corte, VIOLINI considera que la Sentencia de referencia deja abierta la puerta para que las Regiones puedan experimentar nuevas formas de intervención que, partiendo de la dimensión organizativa, puedan suponer un mejoramiento del nivel de garantía del derecho a la salud, incidiendo así en la sustancia de éste. («La tutela del salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica», *Le Regioni*, 2002, pág. 1460). Sobre el contenido de esa Sentencia puede verse, asimismo, a NIRO R., «Note minime sulla potestà legislativa «residuale» delle Regioni ad autonomia organaria», *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, págs. 1879 a 1889.

VI. BALANCE CONCLUSIVO: LA PRÁCTICA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Pese a que la reforma constitucional del Título V de la CI ha supuesto un importante avance en orden a «federalizar» la organización territorial del poder⁴⁶, ha servido también para evidenciar que «los fantasmas del pasado» siguen influyendo notablemente en este proceso. Esto explica que dicha reforma oscile entre el aparente reparto de materias y una tendencia unificadora, cuyo punto de conjunción debe materializarse en la solidaria colaboración entre los distintos niveles territoriales⁴⁷. Si lo que se pretendía con la reforma era preservar el principio de igualdad (art. 3 CI), debe señalarse que la renovada versión de éste aboga por la diferenciación; si, en cambio, era el principio de unidad nacional (del art. 5 CI), su actual versión no presupone la uniformidad sino una suerte de «diversidad unitaria».

De lo anterior se deduce que la consecución de la igualdad y de la unidad jurídico-política no funciona tanto como una «barrera infranqueable» que veda la competencia legislativa regional en materia de derechos, sino más bien como un «filtro» que la legitima⁴⁸. La idea auspiciada por la reforma, de procurar una regulación integral y cooperativa entre los distintos niveles territoriales en materia de derechos, ha quedado, sin embargo, desvirtuada en la práctica seguida por la justicia constitucional, cuyo desmesurado protagonismo a la hora de proceder al reparto competencial ha servido: primero, para «sustraer» una serie de materias de la competencia regional y reconducirlas a la competencia exclusiva del Estado; segundo, para «condicionar» el ejercicio de las competencias concurrentes a los principios instaurados por aquél; y tercero, para «restringir» el ámbito de actuación residual, o virtualmente exclusivo, que debería corresponder a las Regiones.

En el camino seguido para salvaguardar los intereses unitarios la Corte Constitucional ha empleado diversos argumentos y estrategias, si bien es cierto que la cláusula constitucional del nivel esencial de las prestaciones relativa a los derechos civiles y sociales, prevista en el art. 117.2 m), ha jugado un papel crucial, sobre todo porque no ha sido interpretada como una competencia estatal para definir los principios fundamentales en relación a los di-

46 En sentido estricto, la reforma constitucional operada no se sitúa en la senda del federalismo. Se trata más bien de una actualización más plena y de un desarrollo de los principios del pluralismo político-institucional en una línea de continuidad con la reforma Bassanini.

47 Corresponde tanto al legislador nacional como regional desarrollar directamente la Constitución, cada uno dentro de sus respectivos ámbitos materiales y de las competencias legislativas que le vienen asignadas. Es más, las competencias exclusivas, tanto estatales como regionales, no son excluyentes, dado que se hace preciso encontrar el equilibrio entre la exigencia de unidad jurídica y de diferenciación, para lo cual se requiere del concurso tanto del Estado como de las Regiones.

48 El objetivo de preservar la unidad jurídica y económica de la República se justificaría más como una respuesta a los evidentes riesgos que una falta de desarrollo e inejecución de la reforma puede conllevar para la estructura homogénea del sistema normativo.

versos ámbitos materiales de competencia, sino como el ejercicio de una exclusiva y transversal competencia del Estado.

* * *

ABSTRACT.- Undoubtedly, the unitarian interests protection in the decentralized States implies giving the State the role of guaranteeing the—judiciary, political and economical— unity and judiciary ordering equality. Nevertheless, when carrying out this task, the functioning of those States also requires reinforcing the cooperation ties among the different government territorial levels. The instance of civil rights competences delivering performed in Italy after the reformation of Title V in the Constitution, shows that the determining role carried out by the Constitutional Court concerning this topic makes it difficult to be able to speak about a cooperative or participatory regionalism, to which, in theory, the previously mentioned reformation constituent aspired.