

AUTONOMIA REGIONAL Y EJECUCION DE LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS *

ANTONIO LA PERGOLA

Traductor: CARLOS LUIS LOPEZ-REY LAURENS

1. Hay un fenómeno del Estado con autonomía regional que en Italia ha suscitado la atención de la doctrina antes que la solución fuese dada –a decir verdad no sin apasionadas discusiones entre los intérpretes– por el legislador, con ocasión de la transferencia de funciones a las regiones de derecho común. El problema es básicamente el siguiente. ¿Cuál es el órgano competente para promulgar las normas de ejecución de los tratados internacionales –y de las directrices de la Comunidad Económica Europea– cuando se trate de materias atribuidas a la competencia de la Región: ¿el legislador central, o bien el legislador del correspondiente ente autonómico?

Los jueces constitucionales se han ocupado de la cuestión en numerosas ocasiones, antes y después de la promulgación de la normativa estatal a la que me he referido con anterioridad. Y lo han hecho tanto en recursos sobre legalidad constitucional promovidos tanto por el Estado como por las Regiones, como en los recursos referentes al reglamento de competencia –conflictos de atribuciones– entre el Estado y la Región.

La jurisprudencia del Tribunal ha ido evolucionando a lo largo del tiempo. Inicialmente ha prevalecido el intransigente criterio centralista. Mas recientemente, en cambio, ha seguido una solución distinta y más ajustada, con relación a la ejecución de las directrices comunitarias, pero siempre sobre la base de los principios que rigen el orden general de la descentralización, y que por eso mismo podrían ayudarnos en cualquier caso en que tenga que tener lugar la ejecución de obligaciones concertadas por un tratado internacional. Me inclinaría a sostener, junto con un agudo y autorizado comentarista, CRISAFULLI, que el Tribunal Constitucional, en sus últimas Sentencias, ha

* Este trabajo aparecerá también en el *Libro-Homenaje* al profesor don Antonio Truyol, de próxima publicación.

proporcionado la explícita justificación de los criterios que sirven para distribuir de un modo racional la competencia entre el Estado y las regiones en el campo que estoy estudiando. Tales criterios son inmanentes al sistema, y exigen que las competencias de los órganos centrales permanezcan firmes, pero, a su vez, deben estar racionalmente encuadradas, cuando se refieran a la esfera de la autonomía regional, dentro de los límites indispensables para llevar a cabo la ejecución de la norma comunitaria o internacional. Si esto es cierto, entre la jurisprudencia menos reciente y la orientación seguida con posterioridad por el Tribunal Constitucional no hay una contradicción. Lo que hay es pura y simplemente una evolución, cuyos rasgos esenciales querría explicar con más detenimiento para que se vea cómo ha sido entendido y aclarado el proyecto de las atribuciones estatales. Al ocuparme del tema utilizaré el Derecho comparado porque me parece que es particularmente interesante en relación al tema desde distintos puntos de vista, y en el peor de los casos aunque sólo fuese porque el resultado alcanzado por nuestro juez constitucional encuentra apoyo en soluciones análogas, proporcionadas por la experiencia de cualquier sistema de tipo federal o de autonomía regional, básicamente no distintos del italiano.

2. Empezaré por recordar aquellos datos relacionados con el estudio que estoy llevando a cabo que son ofrecidos por el Derecho positivo.

a) En la Constitución italiana están previstos dos tipos de entes regionales, los de estatuto especial y los de estatuto ordinario. Las competencias de uno y otro tipo están taxativamente previstas, bien en la Ley constitucional que contiene el Estatuto de cada una de las regiones con régimen diferenciado y así establece, de acuerdo con lo establecido en la Constitución (cfr. art. 116 CI), las formas y condiciones particulares de la autonomía; o bien, por cuanto se refiere a las regiones de derecho común, directamente, en el texto fundamental (cfr. arts. 117, 118, 119 y 123 C.I.). En ningún caso las regiones han sido habilitadas para concluir tratados o acuerdos con Estados extranjeros y ni siquiera con unidades análogas de Estados descentralizados (Regiones, Länders, Cantones, etc.).

El *treaty-making power* es, pues, monopolio de los órganos centrales (cfr. arts. 80, 87 C.I.). Únicamente están previstas algunas formas de consulta o participación, tales como el *droit de regard* de Cerdeña en la elaboración de proyectos de tratados comerciales (art. 52 del Estatuto sardo) porque conciernen a su esfera de competencia; y el derecho del presidente de la Región, en las regiones de estatuto especial, de participar —siempre y exclusivamente en las materias de su interés respectivo— con voto deliberativo y rango de ministro, el de Sicilia (art. 3.º del Estatuto siciliano), con voto consultivo los otros (arts. 44, párrafo 2.º, del Estatuto del Valle de Aosta; 34, párrafo 1.º; del Estatuto del Trentino Alto Adige; 47, párrafo 2.º, del Estatuto

sardo; 44, del Estatuto de Friuli Venecia Giulia) en las sesiones del Consejo de Ministros. Nada impide, por otra parte, que este derecho sea ejercitado en relación a las obligaciones internacionales, siempre que graviten o sean concernientes a materias reservadas a la competencia de las regiones. A las regiones de Estatuto especial se equiparan las provincias de Trento y Bolzano. Cada una de ellas dispone de una esfera de atribuciones autónomamente garantizada y diversa de la de la Región Trentino-Alto Adige, en la que están ambas comprendidas. Los estatutos especiales, con la única excepción del Estatuto siciliano, indican, entre otros límites de la competencia, incluso primaria, de las regiones, aquel derivado del «respeto a las obligaciones internacionales». Tal límite, sin embargo, no está expresamente contemplado ni por el Estatuto especial de la Región siciliana, ni está previsto por la Constitución, en relación con las regiones de derecho común. Sin embargo, es jurisprudencia reiterada e incontrovertida del Tribunal Constitucional que dicho límite se aplica indistintamente, ya veremos en qué sentido, a todas las regiones, a pesar del silencio de las fuentes constitucionales.

b) Existe también en la legislación ordinaria el cuerpo orgánico de toda la normativa promulgada por el legislador estatal para transferir a las regiones ordinarias, en el sentido del apartado VIII de la disposición transitoria de la Constitución, las funciones que les han sido asignadas institucionalmente, así como para delegar a las mismas regiones el ejercicio de la función administrativa estatal, como permite el artículo 118 de la Constitución. Para lograr este objetivo es suficiente el medio técnico de la Ley, tanto para configurar los criterios de la transferencia como para delimitar el orden de las funciones transferidas en todas y cada una de las ramas de la Administración pública. Se trataba, precisamente, de regular el traspaso de las funciones ya atribuidas a las regiones, no de ampliar la esfera de los poderes de la autonomía, añadiendo otras materias a aquellas enumeradas en el artículo 117 de la Constitución italiana. Este último resultado sólo se puede alcanzar mediante el recurso previsto en el artículo 117 de la Constitución, párrafo 2.º, que prevé una votación con quórum reforzado, procedimiento que se exige también en el caso de reforma de la misma. El ordenamiento italiano está, de hecho, anclado en el criterio de la enumeración unilateral y taxativa de las competencias regionales. Todas las competencias residuales corresponden, pues, al Estado. Pero esto no impide que la Constitución, al dejar en manos de la legislación ordinaria la producción de las respectivas normas para llevar a efecto la descentralización, deje en resumidas cuentas un margen de flexibilidad del procedimiento en la definición de los poderes de la autonomía.

Otros sistemas –el español, por ejemplo– reservan necesariamente el desarrollo de las instituciones constitucionales a una «Ley orgánica», que

debe ser votada por mayoría absoluta de las Cámaras. El más dúctil criterio operante en el ordenamiento italiano puede todavía ayudar a la Región, si la mayoría parlamentaria se inclina, en el momento de la transferencia, a favor de los entes autonómicos. Cuando esto sucede, funciona un mecanismo corrector del principio según el cual los poderes del ente autonómico provienen de un criterio taxativo, que deben ser concebidos como fragmentarios y objeto de interpretación restrictiva. El fenómeno, por otra parte, no es nuevo en los sistemas basados en la descentralización. Piénsese, por ejemplo, en el Estado federal, que funciona sobre la base de los *enumerated powers* de los órganos centrales.

En la esfera de dichos órganos se encuentran, a veces, incluidas competencias instrumentales, que deberían, en teoría, agilizar o asegurar únicamente el ejercicio de las competencias expresamente enumeradas, y, sin embargo, sirven para ampliar las posibilidades de intervención de la federación –y reducir, correlativamente, la masa de poderes residuales que residen en cada uno de los Estados miembros– en uno o varios sectores determinados. De modo no sustancialmente distinto al del Estado federal, el Estado con autonomía regional presupone una Constitución rígida y garantizada preferentemente por las instituciones de la Justicia Constitucional.

Pero un ordenamiento de este tipo debe –gracias a sus mecanismos, incluso diría más, merced a sus recursos institucionales– poderse adaptar, sin prescindir de sus fundamentos, a las crecientes exigencias de la descentralización. Por el contrario, el Estado federal se consolida y organiza completamente bajo el signo de un sólido y eficaz poder central. Ahora bien, es significativo que en Italia se haya ido desarrollando la misma concepción de autonomía territorial, que en la Región, y particularmente en aquella de estatuto especial, alcanza su más alto nivel. Debe quedar, no obstante, bien claro que esta autonomía será siempre distinta en su génesis y en su estructura de la autonomía residual, que es una concesión natural de los miembros de los sistemas federales. Estados federales que se han originado, históricamente, por la reducción de colectividades primitivamente soberanas a una sola y compleja unidad estatal superior. La Región no está construida sobre el modelo del Cantón o del *Land*, o de cualquier otro ente que siga la huella de la soberanía perdida como consecuencia del *pactum unionis*. La figura, sin embargo, se ha ido enriqueciendo progresivamente del contenido funcional que la moderna doctrina publicística, una vez descubierto el nexo entre autonomía y planificación, asigna al *self-government*. Al que considera como dimensión óptima de la programación que compete o interesa a la comunidad local y que permite el suministro integrado de servicios, de los que disfruta, a escala del ente territorial, el ciudadano-usuario del *welfare-state*. No sabría decir hasta qué punto la mencionada delimitación conceptual de los esquemas

de autogobierno puede cooperar —o haya contribuido ya, dentro del conjunto de los Estados federales— a la superación de las formas organizativas del viejo federalismo, o para entendernos mejor, del federalismo cooperativo, que parece sustituir por doquier al rígido esquema del federalismo imperante, por lo menos en los Estados Unidos, hasta el *New Deal*.

Es un hecho que en el caso del ordenamiento regional italiano dicha concepción ha tomado carta de naturaleza en la más reciente normativa. Así, en la Ley de Delegación al Gobierno —Ley 16 de mayo de 1970, núm. 281 de «Medidas financieras para la actuación de las regiones», artículo 17; Ley de 22 de julio de 1975, núm. 382 de «Normas sobre el ordenamiento regional y sobre la organización de la administración pública»— encontramos el nuevo criterio informador, según el cual las materias de competencia regional se agrupan en amplios y expresos sectores orgánicos; criterio al que se ha uniformado, para cada una de las ramas de las diversas funciones administrativas, la correspondiente legislación delegada.

Constituye un rasgo sobresaliente de los decretos promulgados en ejecución de la delegación el que cada una de las materias transferidas a las regiones —y para las cuales éstas son investidas paralela y simultáneamente de las correspondientes funciones legislativas y administrativas— es definida concisamente, especificando la distinción entre las competencias reservadas al Estado y aquellas que vuelven a fluir a la esfera de los poderes del ente autonómico. Esta producción legislativa ha tenido lugar unos treinta años después, aproximadamente, de la promulgación de la Constitución, debido al retraso en el arranque del ordenamiento regional. La jurisprudencia se ha desarrollado precisamente en base a la normativa producida como consecuencia del traspaso de funciones a las regiones. Precizando más, las disposiciones que conviene tener presentes en este momento corresponden a dos distintos momentos históricos. El primero se remonta a la Ley de Delegación de 1970 (art. 17, Ley cit. 16 de mayo de 1970, núm. 281). El segundo corresponde a 1975 (art. 1.5, Ley cit. 22 de julio de 1975, núm. 382). En la delegación de 1970 se dispone que le corresponde al Estado la función de dirección y coordinación de las actividades regionales que comportan exigencias de carácter unitario, incluso con referencia a los compromisos derivados de obligaciones internacionales. En consecuencia, en cada uno de los sectores transferidos, el legislador delegado ha mantenido firme la competencia del Estado en relación a las relaciones internacionales. En la Ley de Delegación de 1975 figura todavía la previsión de la dirección y la coordinación estatal, cuyo ejercicio es regulado (por Ley o mediante acuerdo del Consejo de Ministros), siempre en relación a las exigencias unitarias, incluidas las que se derivan de las obligaciones internacionales y, se añade esta vez, comunitarias. Hasta aquí el régimen es sustancialmente el mismo de la delegación

precedente (cfr. art. 3.º). En el artículo 1.5 de la misma Ley, número 382/1975, se introduce, sin embargo, por primera vez la regla según la cual se deben transferir a las regiones —en las materias que les corresponden, de acuerdo con el artículo 117 C.— también las funciones administrativas referentes a la ejecución de la normativa comunitaria, lo que implica como decía, la paralela atribución al ente autonómico de las competencias legislativas correspondientes. En la misma norma se establece que el Estado procederá a la ejecución de la directriz, en cada caso concreto, mediante Ley expresa, en la que están expresamente indicadas las inderogables normas de principio, así como aquellas otras, respecto a las cuales la Región puede modificar el contenido, de acuerdo con sus propias exigencias. Criterio distinto sigue la Ley de Delegación en la hipótesis en que sea comprobada la inoperancia de los órganos regionales y esto comporte, a su vez, violación de las obligaciones comunitarias. Está previsto que, concurriendo los referidos extremos, el Consejo de Ministros sea habilitado para adoptar las disposiciones necesarias, en sustitución de la Región incumplidora. El poder sustitutivo del Estado debe ser ejercitado, no obstante, con la garantía de consulta previa a la Comisión parlamentaria para los problemas regionales y mediante un proceso contradictorio con audiencia de la Región interesada. El régimen así delineado ha sido incorporado, bien sea en los sucesivos Decretos legislativos (cfr. arts. 4.º y 6.º, d. P. R. 24 de julio de 1977, núm. 616, de «Ejecución de la delegación prevista en el artículo 1.º de la Ley de 22 de julio de 1975, número 382»), bien sea en algunas Leyes, dirigidas específicamente a llevar a efecto las directrices comunitarias en materia de agricultura (Ley de 19 de mayo de 1975, núm. 153, «ATT. Dir. Cons. CEE para la reforma de la agricultura»; art. 2.1, de 1 de mayo de 1976, número 352, de «Ejecución de la directriz comunitaria sobre agricultura de montaña y de algunas zonas deprimidas», arts. 1.º y 2.º, y en materia de obras públicas, Ley de 8 de agosto de 1977, núm. 584, «Normas de adecuación del procedimiento de adjudicación de las concesiones de obras públicas a las directrices de la Comunidad Económica Europea»: art. 1.º, párrafo 3.º).

Los presupuestos de la delegación de 1970 y de 1975, así como las correspondientes regulaciones del legislador delegado, difieren, en relación al tema que nos interesa, en este aspecto: el primer bloque de normas ha sido promulgado bajo el presupuesto de que la competencia para llevar a cabo las obligaciones internacionales corresponde, de modo general, al Estado (no se hace las más mínima mención a las obligaciones comunitarias). La delegación de 1975 contempla, por su parte, sólo la ejecución de las directrices y de los reglamentos comunitarios y prevé el traspaso de las funciones correspondientes a las regiones. Esto debería significar que la atribución está incluida en la esfera de los poderes de la autonomía, de la cual la Región está constitucional-

mente investida. Pero en ningún caso a título de competencia previa. El esquema adoptado (incluso en relación con las regiones de Estatuto especial) es, en cambio, el de una competencia repartida entre el Estado y las regiones, correspondiendo al Estado la promulgación de la Ley de recepción de la directriz –con el doble cuerpo de normas de principio y supletorias a las que me he referido antes– y la posibilidad de sustituir eventualmente a los órganos regionales incumplidores de la forma que ya hemos visto.

¿Qué conclusión puede sacarse del hecho de que el legislador delegante, a quien correspondía llevar a efecto el ordenamiento regional, haya sancionado primero una y después otra de las dos soluciones explicadas con anterioridad? La respuesta será distinta, según mi opinión, según el punto de vista. Quien considere que la competencia en cuestión deba ser reconocida a la Región reconocerá, en cualquier caso, en ambas soluciones –e incluso también en aquella últimamente adoptada en relación a las directrices comunitarias– una restricción indebida de la esfera garantizada al ente autonómico. Las funciones transferidas –y por esto mismo atribuidas, según la Constitución, al ente autonómico– han sido circunscritas, según los partidarios de la competencia regional, al campo comunitario, cuando en rigor deberían transferirse en cualquier caso que se trate de ejecución de obligaciones internacionales, comunitarias o no. A esto cabría añadir, siempre dentro de esta línea de pensamiento, que la figura de la competencia concurrente –tal como procede de la previsión de la Ley estatal de recepción de las directrices y del poder sustitutivo de los órganos centrales en caso de inoperancia de la Región– resultaría incompatible, desde diversos puntos de vista, con lo que disponen las fuentes constitucionales: con los estatutos de las regiones especiales, en relación a las materias comprendidas en su esfera de competencia primaria, que, en cuanto tal, no concurre con la del Estado; con el régimen de los controles estatales sobre los entes autonómicos, los cuales, taxativamente previstos en la Constitución, no son en ningún caso del tipo subrogatorio aquí configurado.

Sin embargo, la perspectiva del Tribunal Constitucional es distinta. El Tribunal ha declarado lo infundado de muchas cuestiones que tenían por objeto el régimen fijado para la ejecución de las directrices comunitarias, de acuerdo con las Leyes de delegación de 1970 o de 1975. La normativa denunciada ha salido indemne de la censura, habiendo considerado el Tribunal que la competencia para ejecutar las directrices comunitarias y las obligaciones internacionales permanece siempre confiada al Estado. Pero esta competencia ha sido configurada correctamente por el legislador –por lo menos en el supuesto de las directrices comunitarias– como una competencia concurrente –supletoria, de la cual el órgano central debe servirse sólo para

dirigir las aplicaciones de las regiones o poner remedio a su eventual inoperancia.

El Tribunal no ha aclarado todavía si el mismo resultado es admisible, de modo general, en orden a la ejecución de otras obligaciones internacionales. Según la primitiva jurisprudencia, las atribuciones del Estado comportaban la competencia exclusiva. Queda ahora por explicar cómo, desde la óptica de los fallos más recientes, la Ley ordinaria haya podido, sin cercenar el cuadro constitucional de atribuciones, configurar el vigente orden de las relaciones entre el Estado y las regiones en el campo comunitario. Este delicado aspecto de la investigación merece, pues, ser profundizado. Está claro, en cualquier caso, que el Estado puede ejercitar frente a todas las regiones indistintamente, ya sean de Estatuto ordinario o especial, y en todo el bloque legal de la adaptación al derecho pactado, las funciones de dirección y coordinación. Estas funciones se basan en las exigencias unitarias que se derivan de otro límite —el límite de los intereses nacionales— que oprime de modo específico la competencia, aunque sea exclusiva, de la Región. Si bajo este concepto de intereses nacionales el Estado decide promulgar una Ley, puede dictar un cuerpo de normas vinculantes para los órganos regionales, pero no está en situación de especificar la producción normativa más allá de los límites específicos de la dirección y la coordinación, ni, en nuestro caso, puede hacer una regulación exhaustiva, que sirva para ejecutar las directrices de la CEE, en defecto de la Ley regional. El sistema permite, en resumen, a los órganos centrales optar, según su discrecional apreciación de las exigencias unitarias, que se conectan con la ejecución de las obligaciones internacionales, entre la vía de la coordinación o la de la directa emanación de las normas de adaptación. A continuación consideraré únicamente esta segunda hipótesis, en la cual la injerencia del Estado en la esfera de la autonomía regional —garantizada en otros supuestos— es, sin lugar a duda, más amplia y profunda.

3. Remontémonos a los inicios de la jurisprudencia constitucional. La tesis inicialmente acogida, resaltada más arriba, es aquella, por otra parte prevalente en la doctrina, que atribuye la ejecución de las obligaciones internacionales exclusivamente al Estado. Las críticas hechas a esta solución por muchos escritores, aunque difieran mucho en cuanto a su fundamento, provienen todas de un sola consideración, que es, sin embargo, decisiva: las competencias legislativas, se dice, son, según la Constitución, distribuidas entre el Estado y la Región; la adaptación a las exigencias derivadas de los tratados no está específica y expresamente regulada por la Ley Fundamental. Distinto es el caso del Derecho internacional general, para el cual funciona el mecanismo instaurado por el artículo 10 de la Constitución. Pero en este caso las funciones de adaptación no estarían «tipificadas» y entonces, se añade, opera el conocido principio según el cual la ejecución interna del tratado tiene

lugar de conformidad con las normas de competencia que rigen la materia sobre la que recae, de vez en cuando, la obligación internacional. La producción normativa de adaptación no podría ser nunca concentrada en el Estado, sin un «injustificado desplazamiento» en las competencias prefijadas por el texto constitucional. Respecto a las competencias no contempladas específicamente por la Constitución; dicha normativa de adaptación no sería consentida jamás, prescindiendo incluso de la descentralización territorial, de acuerdo con el principio constitucional de la división de poderes, que asigna a cada rama de la organización estatal la propia esfera de acción y la pone a cubierto de cualquier ilegítima interferencia por parte de las otras. Como se ve, es un conjunto de argumentos que se remontan al concepto del llamado «dualismo» en la ejecución de los tratados. Conviene advertir que no me refiero a la doctrina de la separación entre el ordenamiento internacional y el interno, contrapuesto al monismo kelseniano. El problema considerado aquí, y más en general, el problema de la adaptación surge, desde mi punto de vista, indistintamente dentro de ambas escuelas del pensamiento. Sería, en relación a nuestra investigación, un tema puramente académico, indagar si la respuesta proporcionada por derecho pactado refleja la acogida de una tesis o el rechazo de la otra. El dualismo sobre el que ahora discurro es principio de organización constitucional. Tiene su origen y significado en la afirmación de la soberanía parlamentaria, y en el principio conexo de que el tratado concluido y ratificado por los órganos ejecutivos únicamente despliega su eficacia en el interior del Estado si las normas allí contenidas se traducen en un acto del legislador. El principio, entendido de esta forma, tiene su patria en Gran Bretaña donde goza de ininterrumpida observancia, desde que se ha entendido que el *treaty-making power* –prerrogativa primero de la Corona, después del Gabinete– no penetra ni sobrepasa la esfera de la Ley y permanece sujeto, como cualquier otro aspecto de la conducta del Gobierno, al control de la Cámara electiva. El riguroso respeto por el dualismo ha penetrado después en los ordenamientos federales de la Commonwealth, Australia y Canadá, y se ha reflejado en la distinción que las Leyes (actas) del Parlamento imperial de Westminster, en el cual se promulgaron en su tiempo las constituciones de los dos *Dominions* –la *British North America Act* y la *Commonwealth of Australia Act*– hacen entre la conclusión y la ejecución de los tratados internacionales. El firme apego a esta tradición conceptual ha inspirado el Privy Council una famosa decisión, tomada, en relación al ordenamiento canadiense, a propósito de los *Labour Convention Cases*. El poder de concluir los tratados ha sido transferido de Londres a Ottawa, al adquirir de modo pleno e incontrovertido la subjetividad internacional el *Dominion*. La lógica británica del dualismo imponía que el poder relativo de ejecución –con anterioridad reservado al Parlamento de Ottawa únicamente

por el llamado *Empire Treaties*, en virtud del artículo 132 de BNAA— se transmitiese a su vez y de nuevo a los órganos legislativos de cada una de las Provincias, en relación a las materias reseñadas a las mismas. De ahí la conclusión de los Lores del Judicial Committee, en la cual es elegantemente destilada la esencia de las tesis autonomistas: *While the ship of State now sails on larger ventures and into foreign waters, she still retains the water-tight compartments which are an essential part of her original structure*. (Mientras la nave del Estado navega ahora en busca de riesgos mayores a través de aguas extranjeras, todavía mantiene los compartimentos estancos que son una parte esencial de su estructura original). En Canadá la decisión fue saludada con viva satisfacción por los juristas francófonos. Los anglófonos desearon por el contrario la revisión por obra del Tribunal Supremo de Canadá y lamentaron la inadecuación de la decisión londinense, ya distante en el tiempo, frente a las necesidades organizativas de un Estado que, libre ya de la dependencia del Imperio, está cada vez más intensamente inmerso en la vida internacional. En efecto, este fallo de los Lores está a la altura de los fallos de los órganos jurisdiccionales que se interesan, en otros ordenamientos, por el estudio de nuestro tema, pudiéndosele considerar el más favorable a las reivindicaciones localistas.

En los otros Estados federales—incluso en la misma Australia a pesar de ser ella también heredera del *dualismo* británico en el régimen constitucional de los tratados— prevalece, por lo menos tendencialmente, la teoría opuesta: la centralista. La observación, como he dicho, no está privada de significado para el comparatista. Pero no se puede negar que el «dualismo», y la subyacente llamada al valor de la autonomía, representa, hasta donde está justificado por las disposiciones del derecho positivo, una vocación del orden constitucional, que no debe ser desoída por el intérprete. División de poderes y autonomía territorial son tuteladas a menudo, en el sistema de constitución rígida, con semejante intensidad y eficacia. Y justamente, por lo demás, ya que estamos frente a dos variantes de aquella gran idea-madre, que es el Estado de Derecho, cuya observancia va coordinada, pero no subordinada, respecto a las exigencias funcionales del Estado como sujeto del derecho internacional. Se trata entonces de averiguar cómo reparte el ordenamiento en examen las competencias entre los órganos centrales y los entes autonómicos. Esta investigación de derecho positivo no puede ser realizada más que de acuerdo con los principios constitucionales, sobre los cuales está fundada la descentralización de la función legislativa. Es una búsqueda indispensable, incluso si se quiere invocar la instancia del dualismo como hace quien propugna las razones de la autonomía, antes de asegurarse de que el atribuir la ejecución de las obligaciones siempre y en todo caso al Estado implicaría, sin ningún título justificativo, un «desplazamiento» de las competencias de la periferia al centro del sistema.

4.1 Los primeros pasos del Tribunal Constitucional frente a este aspecto preliminar de la problemática los da partiendo de dos puntos de vista: la conformidad de la Ley regional al límite derivado de la observancia de las obligaciones internacionales, y la atribución al Estado, en vez de a la Región, de las competencias que sirven para ejecutar dichas relaciones y obligaciones, siempre que se trate de materias recuperadas para su esfera de acción por parte del ente autonómico.

Son, como puede verse, problemas distintos, pero relacionados. El juez constitucional ha sido, de hecho, llamado a explicar si el cumplimiento de las obligaciones internacionales se ha impuesto a las regiones como un límite interno o externo respecto a sus poderes de autonomía. ¿La Región ha sido obligada a observar el mandato del tratado porque le compete al Estado el facilitar la correspondiente ejecución y las normas dictadas para el caso no pueden ser contradichas por las Leyes regionales?, ¿o la competencia para ejecutar el tratado le corresponde a la propia Región, pero lleva implícita la obligación, por lo que al ente autonómico se refiere, de no promulgar normas incompatibles con aquéllas dictadas por el propio ente autonómico, al legislar sobre el procedimiento de adaptación?

La clarificación más importante de la cuestión ha tenido lugar en un recurso del año 1963 (Sentencia núm. 49/1963), en méritos de una Ley siciliana, impugnada por el Estado, debido a que el órgano legislativo de la Región había de realizar ciertas conductas exigidas por el gobierno central en cumplimiento de las obligaciones derivadas del tratado CEE. El Tribunal afirmó en aquella ocasión que la Región estaba dotada sólo de una esfera, más o menos amplia, de autonomía, jamás de soberanía, y sacó la consecuencia de que el poder de violar los acuerdos internacionales no puede reconocerse a un ente, que no sea titular de un ordenamiento soberano. En el plano del derecho internacional, añadió el Tribunal, los actos normativos de la Región son -de hecho- imputados al Estado, titular exclusivo de los derechos conexos con la subjetividad en el ordenamiento italiano. Más tarde, este tipo de argumentos los volverá a acoger en otro fallo (Sentencia núm. 21/1968) que hace referencia al pretendido derecho de la misma Región siciliana, y también de la sarda, de explorar la plataforma continental, explotar los recursos naturales y expedir las correspondientes licencias y concesiones. Los recurrentes sostenían que «estando el Estado articulado en regiones, la competencia estatal se transforme, por lo que a las materias previstas en los estatutos se refiere, en una competencia regional». El Tribunal rechazó el recurso. Las premisas de la conclusión están siempre en la Sentencia número 49/1963, que permite configurar ya el límite «de naturaleza internacional» como consustancial al tipo y grado de autonomía específico del ente Región. He aquí, entonces, por qué el respeto de las obligaciones internacionales sirve

como límite, incluso ante el silencio de las fuentes constitucionales, frente a las competencias de la Región siciliana, y con mayor razón, en relación a las de las regiones de derecho común: «nadie podría presumir que hayan sido transferidos poderes soberanos a las regiones autónomas.»

4.2 Esta afirmación merece un comentario. El límite controvertido está literalmente previsto en los restantes estatutos especiales. Las normas que lo contemplan, es necesario resaltarlo debidamente, no son superfluas. Si prescribiesen únicamente la sujeción de la Ley al tratado, estas normas no tendrían, de acuerdo con las consideraciones acogidas por el Tribunal, ningún contenido preceptivo. Ello comporta que a la expresa previsión del legislador estatutario deba dársele un significado ulterior: el de haber habilitado, precisamente, al legislador estatal para poder promulgar las normas en ejecución del acuerdo en lugar del legislador regional, que sería a quien le correspondería, en cualquier otro caso, regular la materia. Sobre la corrección de este razonamiento se puede discutir. Aquí nos importa únicamente observar —centrándonos en el núcleo del razonamiento del Tribunal— que la simple constatación de que la materia sobre la que versa la obligación internacional sea asignada a la Región no es suficiente aún para que se resuelva de modo automático el problema del que nos estamos ocupando. Los poderes de la autonomía nacen, en opinión del Tribunal Constitucional, limitados, desde su cuna, por la forma misma del Estado. Su esfera de acción no abarca la adaptación a los tratados, y por esta razón no es necesario que ninguna regla constitucional exceptúe expresamente nuestro supuesto del ámbito de la competencia regional para conferir a la potestad estatal su fundamento. Acogido este punto de vista, cae también el segundo argumento de los partidarios de la tesis autonomista, según el cual la función normativa de adaptación no ha sido «tipificada» y debe ejercitarse de acuerdo con la distribución normal de las competencias entre el Estado y las regiones. El límite puesto aquí por la Ley regional viene, tal como lo ha entendido el Tribunal, en un último análisis, a regular la adaptación, mediante un instrumento específico, exigido por el orden descentralizado de la función legislativa. Cuando se trata de ejecutar la obligación internacional, el poder del ente autonómico cede frente al del órgano central; una vez hechas las normas de adaptación, la Ley estatal que las contiene prevalece sobre las regulaciones incompatibles de la Región. Es un esquema que integra —en relación a las peculiares exigencias de la materia— la disciplina de los procedimientos de producción normativa. Las normas de los estatutos relativas al respeto de las obligaciones internacionales deben leerse en concordancia con las otras que la Constitución dicta a propósito de los tratados. La Ley que autoriza la ratificación del acuerdo internacional implica un específico régimen constitucional. Corresponde tramitarla al *Plenum* de las

Cámaras (quedando sustraídas, por tanto, a la competencia de las comisiones legislativas; cfr. art. 72.4 C.I.) y está excluida de la posibilidad de aplicación del referéndum abrogativo (art. 75.2 C.I.). La autorización para la ratificación debe ser hecha, pues, mediante Ley, cada vez que el tratado internacional comporte la modificación de la legislación precedente (art. 80 CI). Ahora bien, si el término *Ley* significa aquí no solamente la forma en que se expresa el consentimiento del órgano representativo para la ratificación del tratado, sino también *Ley en sentido material* que confiere eficacia interna al acuerdo (como dirían los juristas alemanes, opera la transformación en derecho interno), se llega al resultado de individualizar otra regla de competencia, según la cual las funciones normativas del Estado atraen dentro de su ámbito las materias atribuidas a las regiones. Esta competencia se ejercita mediante autorización y, en consecuencia, con antelación, respecto a la entrada en vigor del tratado. Esta competencia está exclusivamente prevista para la hipótesis en las que las normas son *self-executing*, y el Parlamento puede disponer, en bloque, su inserción en el ordenamiento estatal. El poder legislativo de esta manera reservado a los órganos centrales estaría, no obstante, en lógica correlación con las competencias que, según el Tribunal, se derivan del límite «internacionalista» que grava la Ley regional. En este último caso, el legislador estatal interviene para dar ejecución y desarrollo a los tratados que no son susceptibles de aplicación inmediata. Pero son siempre las mismas normas organizativas de rango constitucional las que le permiten intervenir, en lugar del cuerpo legislativo regional, tanto cuando éste legifera, como cuando, en relación a la ratificación, se viste los ropajes de órgano autorizante. Las susodichas previsiones de la carta fundamental o de los estatutos se reducen a un sistema. Si esto es así, es el esquema de una «típica» disciplina de adaptación. Y desde esta perspectiva se tendrá que admitir que hay una razón más para mantener que la competencia para llevar a efecto el tratado permanezca confiada al Estado. El Parlamento promulga la orden de ejecución, mediante el acto de autorización, en relación a las normas del tratado que han sido completamente fijadas por los correspondientes órganos diplomáticos. Basta este acto para impedir cualquier posible intervención del legislador regional. Es difícil ver cómo, en un sistema tan trabado, la competencia del Estado deba, en cambio, desaparecer de la escena constitucional únicamente cuando el tratado no sea *self-executing*. En este último caso, la producción de las relativas normas de adaptación se deriva, de hecho, no del simple reenvío al régimen pactado, como impone la técnica del orden de ejecución, sino del directo, puntual y completo ejercicio de la potestad del Parlamento, con todas las garantías que de ello se derivan. Esto incluso sin prescindir del nexo lógico que muchos reconocen entre la disciplina constitucional de los tratados y, la de la ratificación. El Parlamento autoriza la

ratificación de cualquier acuerdo internacional sin distinciones; la autorización mediante Ley está prevista con vistas a cualquier posible modificación que afecte al tratado en el actual ordenamiento, que está formado por Leyes estatales y regionales. El poder de autorizar así configurado presupone, se ha dicho por la doctrina –según otros implica, por conexión–, que corresponde al mismo órgano legislativo del Estado que autoriza la ratificación promulgar las normas de adaptación, aunque sea en relación a materias reservadas a las regiones.

4.3 Como quiera que el Tribunal ha argumentado, en base a los principios constitucionales, que «el respeto de las obligaciones» está implícito en el Estatuto de autonomía, no se ha detenido a analizar el tenor literal de las disposiciones que configuran tal límite expresamente, y ni muchísimo menos ha conseguido demostrar que existe una conexión, por lo que se refiere a los órganos centrales, entre el poder de autorizar la ratificación y aquel de llevar a cabo su ejecución. La fórmula utilizada en los Estados Unidos no está, por otra parte, exenta de ambigüedad. No hace relación a las disposiciones promulgadas por el Estado al adaptar el ordenamiento interno a los tratados (mientras éste es el criterio seguido por el legislador de los estatutos en relación a las *normas* fundamentales de las reformas económicas y sociales, y a la misma legislación de principio, para configurar los correspondientes límites de la competencia regional). De acuerdo con los términos literales del Estatuto, el límite parece individualizarse –en función de la obligación y de la situación derivada de la misma en su confrontación con el Estado– directamente por la norma internacional, que no altera lo más mínimo el orden interno de las competencias. La letra de la previsión normativa no contempla hipótesis cuya norma internacional genere facultades y derechos que en el ordenamiento interno podrían subjetivarse con referencia a la Región. Pero el Tribunal ha excluido enérgicamente que los entes autonómicos puedan invocar el respeto de los tratados para reivindicar, en sus confrontaciones con el Estado, pretensiones no amparadas por la Constitución (cfr. por todas, la Sentencia núm. 46/1961, y en ella la afirmación, en el núm. 3 de los considerandos, del incontrovertible principio que confía al Estado, y sólo a él, la ejecución en el interior del mismo de las obligaciones asumidas en relaciones internacionales con otros Estados). En otras decisiones, el Tribunal ha considerado necesario insistir sobre la distinción entre soberanía estatal y autonomía regional, construyendo un estrecho e inescindible nexo entre la competencia de los órganos centrales y la imputación al Estado, en cuanto sujeto de Derecho internacional, de los ilícitos cometidos en su interior por los entes territoriales autonómicos. A esto se añade la referencia a otros principios. El primero entre todos ellos –ya lo he mencionado– el principio de la unidad política del Estado, entendida como

límite y fundamento de la Autonomía regional misma. El principio es fundamental. La distribución de las competencias no debe, según el Tribunal, perjudicar el respeto —de modo que la adaptación de las obligaciones internacionales se exceda, también, a través de esta vía— de la esfera de los poderes que configuran la autonomía y, en consecuencia permanece necesariamente reservado a los órganos centrales, y no tiene trascendencia, que se trate de materias expresamente enumeradas en el artículo 117 de la C.I., o en los Estatutos. A la misma conclusión llega la doctrina dominante en aquel momento.

Los argumentos de las tesis centralistas son varios. No nos sale a cuenta, a los efectos de la presente investigación, el revisarlos. Trataré simplemente el punto en que todos se encuentran. La materia que aquí se pone de relieve está incluida en la esfera «residual» del Estado. De este modo, precisamente, se invierte la presunción de la competencia regional. Ya, en un escrito mío juvenil, había señalado la peculiar configuración de esta materia. Nos encontramos, decía, frente a los negocios o las relaciones internacionales: la competencia del Estado sigue al tratado y su ámbito (de aplicación) se desplaza según el contenido de las previsiones pactadas. Otros han objetado que una materia concebida de esta forma no puede adquirir carta de naturaleza en el sistema de las autonomías constitucionalmente garantizadas. En sentido de la observación está claro: el reparto de las competencias exige que se distinga con precisión una esfera de la otra, precisamente porque este sector, como entonces decía, «acéfalo», de los asuntos exteriores, huye de los criterios normalmente empleados por el constituyente al distribuir el poder legislativo entre el Estado y la Región. Pero esto no quita que el criterio de imputación de la competencia al Estado esté, incluso aquí, preestablecido. Y lo está precisamente en función del nexo que debe subsistir entre la norma del tratado —fuente de la obligación, a la que va adecuada la legislación regional— y la Ley interna, cuyo contenido se deriva de la regulación internacional.

4.4 Por lo demás, la materia de las relaciones o de los asuntos internacionales es configurada como objeto de competencia legislativa, precisamente en el sentido que ésta consiste en la promulgación de normas de adaptación a los tratados, por los mismos partidarios de los textos «regionalistas», o, por lo menos, por cuanto, entre ellos, sostienen que el límite consagrado por las fuentes estatutarias para garantizar el respeto de las obligaciones concertadas no excluye, sino que comporta, la atribución al mismo legislador regional de la competencia para promulgar las correspondientes normas de adaptación. Quienes avanzan una hipótesis de este tipo hablan de una competencia que, si no me equivoco, el Estatuto no presupondría, sino que crearía *ex novo*. El poder de ejecutar los tratados debe, de hecho —en coherencia con las premisas lógicas de la tesis autonomista—,

presumirse ya implícito en las atribuciones legislativas de la Región. Este sería, sin embargo, introducido por la específica norma referente a las obligaciones internacionales, como un título posterior y distinto de atribución, que se une a los otros que resultan de la lista de las materias de competencia regional, hecha en el Estatuto.

La materia de «Asuntos Exteriores» puede, en resumen, existir, en carne y hueso, con independencia de cualquier susceptibilidad en el reparto entre el centro y la periferia del sistema. En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no viene configurada como un sector de atribuciones diferenciado porque está incluida en el amorfo bloque residual del poder estatal. De esta manera, para entendernos, el intérprete escoge, siguiendo las huellas de la Constitución, únicamente las materias que sirven para construir la figura de la competencia regional. Pero el fenómeno se aprecia mucho mejor a contraluz. Fijémonos en el modo en que normalmente está organizado el Estado federal. Cualquiera que sea el sistema de reparto de las competencias, la esfera de los asuntos exteriores está casi siempre asignada a los órganos centrales, con expresa referencia incluso a su competencia legislativa. Algunas constituciones conceden al legislador federal el específico poder de promulgar, para cualquier tipo de materia, las normas ejecutivas de los tratados o de los acuerdos de las organizaciones internacionales.

Las genéricas expresiones de otros textos más arriba mencionados son, sin embargo, entendidas a menudo, por la jurisprudencia y la doctrina, de tal forma que la producción normativa de la adaptación al derecho internacional convencional es concedida exclusivamente a la federación. No faltan, a decir verdad, opiniones restrictivas. Hay quien, por ejemplo, querría ver circunscrita la competencia legislativa central en orden a las relaciones internacionales únicamente a la organización del servicio diplomático, o similares fenómenos. Pero son tesis vivamente criticadas por los intérpretes. En cualquier caso no soportan el banco de pruebas de la interpretación sistemática hecha de acuerdo con el análisis comparado entre las disposiciones escritas y las no escritas, las cuales contemplan el ordenamiento de los negociados federales —comprendidos los organismos y servicios encargados de las relaciones exteriores— como materia autónomamente reservada a la Ley federal. Es esto tan cierto que, una vez incluidas entre las atribuciones del legislador central aquellas relativas a asuntos exteriores, el constituyente ha debido derogar algunas veces esta disposición general, mediante reglas de competencia específica, en méritos de las que los Estados miembros de la federación promulgan las Leyes de ejecución de los tratados en las esfera de acción que les ha sido adjudicada. La atribución aquí conferida a los entes autonómicos viene sin embargo, por los menos en algún ordenamiento, rodeada de específicas medidas cautelares, que merecen, como explicaré

mejor, la atención del comparatista. Naturalmente, constato la existencia de diferentes orientaciones constitucionales, sin ni siquiera asomarme al umbral del abundante y complejo material de estudios que nos ofrece la tipología del Estado federal. Según la experiencia, tales formas de Estado no pueden prescindir de un mínimo *modicum* de centralización, que justifica su misma instauración. Y la primera competencia en ser centralizada, incluso sobre el terreno de la competencia legislativa, es la disciplina de asuntos exteriores, constreñida, como es lógico, por los evidentes y múltiples nexos con la defensa y otras esenciales exigencias de la federación. La autonomía de cada miembro es cierto que está siempre tutelada, pero no asalta ninguna de las materias que recaen en el núcleo indefectible del aparato central. El mismo resultado debería entonces darse, con mayor razón, en el caso del ordenamiento regional. En él, casi siempre las autonomías territoriales, por amplias e igualitariamente garantizadas que estén, están constituidas en el seno de una previa y consolidada unidad política. Dicho de otro modo, los órganos centrales disponen, respecto de sus homólogos en el Estado federal, de más amplios y profundos poderes.

4.5 El hecho de que la competencia legislativa esté casi siempre confiada a los órganos centrales, incluso en el Estado federal, parece confirmar el planteamiento dado al problema por el Tribunal en relación al sistema regional. La materia que entra en la esfera de los asuntos exteriores se «resiste» a la descentralización. La presunción de competencia del Estado, construida de esta forma, puede ser superada por el intérprete sólo frente a una expresa concesión de la potestad de adaptación a la región. Pero de esto, según el Tribunal Constitucional, no hay huella en la Constitución. El criterio de la atribución implícita juega, en resumen, unilateralmente, y sólo en beneficio de los órganos centrales.

Dicho esto, debo advertir, sin embargo, que las conclusiones alcanzadas por los jueces constitucionales en el primer período de su jurisprudencia reflejan, quizá, más los conceptos tradicionales que la realidad actual de la descentralización. Pero es que hay más. La construcción del Estado regional está todavía en evolución. El punto lo preciso mejor. El Estado federal es una categoría hace tiempo conquistada por la ciencia política constitucional; la doctrina y la jurisprudencia la separan perfectamente de la Confederación o Unión de Estados, y se preocupan de llevar hasta el fondo esta distinción. De esto se deriva el convencimiento de que el Estado federal, a pesar de estar compuesto por otros Estados, no pierde ningún atributo de la estatalidad ni sufre, a causa de su estructura interna, limitaciones que puedan condicionar seriamente su libertad de iniciativa en el campo internacional, en el cual deben convivir y negociar con los Estados unitarios. El poder de llevar a efecto los tratados se desliza, pues, hacia las manos de la federación, que

adquiere el control exclusivo; de este modo desaparecen los obstáculos que interpondrían al cumplimiento de las obligaciones internacionales la pluralidad de fuentes legislativas, cada una de las cuales estaría llamada, en su propio ámbito, a producir la necesaria regulación de la adaptación. Por otra parte, sucedería que los órganos centrales del *treaty-marking power*, al contraer obligaciones de cuyo cumplimiento no están seguros, correrían el riesgo del ilícito internacional. Contra una eventualidad de este tipo podrían defenderse únicamente a través de dos vías, que son, por otra parte, limitadas y francamente perjudiciales para el comportamiento de las relaciones exteriores. Estos medios son: o la renuncia a concluir el tratado o la reserva de una *federal clause*, que se incluye en el texto del acuerdo y es aceptada por los otros contrayentes, al fin y efecto de suprimir al Estado federal la responsabilidad conexas con los eventuales incumplimientos de los Estados miembros. Por su parte, el Estado regional nace después de la Primera Guerra Mundial y se propaga después de la Segunda. Y no es raro el caso de que las unidades territoriales autónomas se arriesguen, en este momento, a utilizar su margen de maniobra institucional allí donde, por decirlo con palabras de Laski, las estructuras periféricas de los viejos sistemas federales se han mostrado «obsoletas».

No es una paradoja. Así como el federalismo, en su tiempo, había desencadenado la energía del Estado central valorando intereses unitarios y fuerzas centrípetas, del mismo modo la más moderna forma de descentralización, constituida por el ordenamiento regional, puede desencadenar fuerzas de sentido opuesto, que obedecen a la exigencia de extender la autonomía finalmente conquistada por los entes territoriales. El pensamiento se dirige con rapidez hacia manifestaciones étnicas o culturales. Pero pueden, a este respecto, jugar también las circunstancias de la situación política. Y así la formación, *across regional boundaries*, de mayorías locales capaces de oponerse al gobierno nacional; o factores de orden estructural, como es en el área del MCE, el fenómeno de la integración, por los reflejos que el funcionamiento del ente supranacional tiene sobre el plano del ordenamiento interno. No es una casualidad que las regiones hayan censurado desde distintos puntos de vista ante el Tribunal Constitucional la normativa estatal que regulaba (directa o indirectamente), u operaba directamente la ejecución de las directrices de la CEE, para reivindicar —especialmente en relación a los sectores clave de su competencia: agricultura, por ejemplo— el poder de ejecutar las obligaciones comunitarias con medidas propias sin interposición del Estado. Pero en la primera fase de la jurisprudencia constitucional prevalece todavía el punto de vista dominante en el clima histórico del legislador constituyente, según el cual la Región no goza de atribuciones que resultarían a menudo negadas incluso a un Estado miembro de una federación.

Después ha tenido lugar la completa puesta en marcha del ordenamiento regional, tal como he indicado más arriba.

¿Qué orientaciones han guiado al Tribunal Constitucional al convalidar la elección realizada por el legislador, en esta fase más adelantada de la descentralización, en orden al problema que estamos estudiando? La atención se ha desplazado de la *materia*, sobre la cual se mantiene la competencia estatal, a la *función*, que se ejercita con la adaptación al tratado. Bajo este último ángulo visual, aparecen en primer plano otras fórmulas de atribución, distintas de aquellas literalmente previstas en la Constitución o los estatutos para la competencia de los órganos centrales. Son fórmulas que contribuyen mejor a conciliar exigencias unitarias e instancias autonomistas.

Responden a este fin las instituciones de la dirección y coordinación estatal y la de la sustitución de la Región por el Estado cuando aquella incumple sus competencias. Una y otra han sido introducidas en la disciplina dictada para el traspaso de las funciones a las regiones. Pero de estas soluciones legislativas hay ya un precedente, incluso diría más, una anticipación, en el notable compendio institucional de Derecho público, que la doctrina italiana debe a Constantino MORTATI. El gran e inolvidable constitucionalista escribe textualmente (Instituciones de Derecho público, II. Padua 1976, p. 941):

«La controversia está alimentada por la gravedad de las consecuencias que se pueden derivar de acoger una u otra tesis, por la carencia de instrumentos idóneos para la tutela de las dos clases de intereses en conflicto, a saber, por una parte, el interés del Estado por hacer frente a las obligaciones contraídas en el campo internacional, que se vería comprometido por la disconformidad con ellas de las Leyes regionales, difícil y sólo tardíamente reprimibles con las armas de la disolución de los consejos regionales, o con el recurso al Tribunal Constitucional, y por otra parte, el interés de la Región por la salvaguardia de su propia potestad normativa.»

Dicho autor concluía, en base también a las indicaciones del Derecho comparado, que la «situación de conflicto debería resolverse en favor del Estado». Y ello siempre porque «la supremacía le viene al mismo por ser el exponente de las exigencias unitarias». El papel preeminente del Estado no queda revocado en caso de duda, lo que sucede es que el modo de asegurar esta preeminencia puede variar. Pero para ello es necesario un instrumento que pueda utilizarse en el momento del conflicto, y no sea ineficaz en el momento en que el interés en juego impone al órgano central, como ya había dicho el Tribunal Constitucional (Sentencia número 21/1968), la oportuna, plena y uniforme ejecución de la obligación internacional. Si se recurre al control sobre la inactividad de la Región, debe tratarse de una medida que se adopte en tiempo útil para la promulgación de la norma de adaptación. Las competencias de la autonomía están, por otra parte, tuteladas de modo

compatible con la supremacía del Estado, pero en toda su plenitud. La ejecución del tratado puede, de hecho, incidir, según los casos, sobre materias atribuidas a la competencia primaria y concurrente, e incluso sobre toda la esfera de las funciones legislativas y administrativas de las regiones, tanto si son de estatuto especial como si trata de regiones de estatuto ordinario. Los criterios previstos por el insigne jurista sirven para el doble aspecto que presenta nuestro problema. Se trata no solamente de imponer la conformidad de la Ley regional al tratado internacional, sino, incluso, y en primer lugar, de encontrar un orden óptimo de adaptación, coordinando las exigencias que se presentan en conflicto en la distribución de las competencias. El Tribunal Constitucional ha seguido este orden de consideraciones al dirimir las controversias consiguientes a la transferencia de las funciones a las regiones. Al ocuparse de la regulación promulgada de acuerdo con Ley de Delegación de 1970, una importante Sentencia (núm. 142/1972) –ponente, el mismo MORTATI– enuncia los requisitos que tendrían que cumplirse para justificar el traspaso de la potestad en cuestión del Estado a las regiones. Los órganos centrales están investidos del poder de subrogarse en las confrontaciones con el ente autonómico, al que se haya demandado –en el bien entendido de que sea exigible– el cumplimiento de las obligaciones comunitarias. Sólo de este modo se evita la eventual inactividad de la Región, de cuyo comportamiento el Estado sería responsable frente a la Comunidad. Hasta que no se introduzcan en la forma necesaria las cautelas debidas, la competencia en discusión permanece, dice el Tribunal Constitucional, confiada al Estado, que puede en cualquier momento –dentro de la esfera de la administración– delegar el ejercicio a la Región, como permite el artículo 118 de la Constitución, pudiendo asimismo revocar la delegación en cualquier momento, cuando considere la conveniencia de contribuir directamente a la ejecución de las directrices comunitarias. A estas directrices del Tribunal Constitucional se han sometido puntualmente la Ley de delegación de 1975 y los sucesivos Decretos legislativos. Con estas normas el legislador ordinario ha introducido el poder de sustitución, circunscribiendo su ejercicio bajo las modalidades y con las cautelas que he recordado más arriba. La disciplina adoptada para el caso ha sido nuevamente sometida al examen del Tribunal Constitucional, y éste, en otra serie de fallos (núms. 186/1976, 81 y 86/1979), ha reconocido la plena legalidad constitucional. Queda por explicar sobre qué base la jurisprudencia ha llegado a este resultado.

5. Para continuar el razonamiento tomo como punto de partida las reflexiones de MORTATI, que he citado con anterioridad. En ellas parece, de hecho, haberse inspirado el vigente ordenamiento italiano. Se ha elegido una fórmula que coordina o concilia el principio de unidad y las exigencias de la

autonomía (competencia de la Región, por un lado; control y responsabilidad del Estado, por otro). antes se imponía, en cambio, la subordinación de las exigencias autonomistas a los intereses uniformes. Así, pues, competencia exclusiva del Estado. Como decía, el problema ha sido planteado y resuelto sobre la base del esquema conceptual de la función, más que sobre la idea de materia, cuya atribución, al Estado o a la Región, pueden ser afirmados por el intérprete de acuerdo con criterios distintos de las competencias, tal como están previstos en las fuentes constitucionales. Ahora bien, la función sería en este caso aquella propia del *poder exterior*. Con este término se indica el conjunto de las competencias, aunque pertenezcan a órganos distintos, que se conectan con el ejercicio de la subjetividad internacional del Estado. Estamos frente a una antigua intuición de la filosofía política, que deriva del *federative power*, entendido, en sus orígenes, como, precisamente, la función, por su naturaleza reservada al ejecutivo, de dirigir las relaciones externas del Estado. La noción del fenómeno se ha modificado posteriormente al desarrollarse el Estado constitucional. Y es hoy un dato constante de la democracia representativa que la dirección de los asuntos exteriores, en el sentido amplio tal como lo estoy describiendo, sea confiada no sólo al Gobierno, sino también a las Cámaras. He aquí reaparecer de nuevo el dualismo de la tradición constitucional británica. De hecho, destaca en muchos ordenamientos, si bien en forma simplificada respecto al modelo original. La praxis reiterada, si no el texto constitucional, permite hoy, en un gran conjunto de sistemas, evitar la doble intervención de las Cámaras que, según una rigurosa aplicación del criterio dualista, sería, sin embargo, indispensable: primero, para autorizar o aprobar la ratificación del tratado, después, para organizar su cumplimiento en la esfera del Estado. Hay una sola manifestación de voluntad de los órganos parlamentarios –la autorización o la aprobación, en forma de Ley– que cumple una y otra función conjuntamente. Ahora bien, la organización del *poder exterior* responde plenamente al dualismo cuando se adecua a la distribución de los poderes incluso en el plano territorial. Donde hay federalismo y descentralización, debería estar previsto entonces –y a menudo, en efecto, lo está– que la conclusión del tratado esté subordinada al consentimiento del ente autonómico, siempre que se reflejen en su esfera de competencia las obligaciones asumidas internacionalmente por el Estado.

Quizá, aquí, opera una tendencia, que debería ser estudiada atentamente sobre el terreno de la comparación, hacia la asimilación de las formas de gobierno, las cuales deben, a los fines que nos interesan, someterse a una misma exigencia de orden funcional: el orden de las competencias que sirven a la dirección de los asuntos exteriores no debe contradecir la distinción institucional entre poderes, allí donde existe la relación de confianza entre el Gobierno y las Cámaras.

Donde, por otra parte, hay separación de poderes, o independencia del ejecutivo y el legislativo, como sucede en el régimen presidencialista, las dos ramas de la organización constitucional son llamadas, precisamente en el sector en el que estamos trabajando, a cooperar de varias maneras: las Cámaras se pronuncian en orden a la conclusión del acuerdo internacional e intervienen incluso cuando la ejecución de las obligaciones concertadas impone el recurso a la Ley.

Así, por ejemplo, en los Estados Unidos el único requisito constitucionalmente prescrito para que el Presidente pueda ratificar el tratado es *l'advice e consent* del Senado, la rama del Congreso federal que, organizada sobre *l'equal suffrage* de los miembros, delibera, en este caso, por mayoría de dos tercios de los senadores presentes en la sesión. Es una onerosa modalidad de procedimiento, eludida a menudo mediante el conocido instrumento del *executive agreement*, concluido únicamente por el propio Presidente. Pero la práctica concede creciente importancia al llamado *congressional-executive-agreement*, gracias al cual la ratificación presidencial del tratado viene cubierta por un acto emanado de las dos Cámaras, de acuerdo con el procedimiento ordinario en el ejercicio del poder legislativo, atribuido a las mismas en pie de perfecta igualdad. Otro tanto podría suceder, después de todo, en un sistema de tipo parlamentario. Ahora queda por demostrar que el dualismo de cuño británico es compatible con un régimen distinto del parlamentario, en que éste llegó a madurar. En el ordenamiento norteamericano, el *poder exterior* ha sido organizado de acuerdo con las exigencias del Estado federal, y racionalmente ambientado en aquel contexto histórico constitucional. El dualismo que, originariamente, es un producto de la forma de gobierno en sentido estricto, encuentra de esta forma un ulterior apoyo y justificación en los peculiares caracteres –presidencialismo y federalismo– del sistema estadounidense. El Derecho comparado nos podría aclarar, tal vez, el campo en el que estamos operando las conexiones entre el *poder exterior* y la forma, no sólo de gobierno, sino también, más en general, del Estado. El perfil sobresaliente del fenómeno, bajo el ángulo visual desde el que ahora lo contemplo, ésta, si no me equivoco, en la tendencia liberadora que la construcción del *poder exterior* introduce entre los diversos ordenamientos de la democracia. Hablo de ordenamiento, se entiende, en una amplia acepción del término, para referirme precisamente, tanto a la estructura del Gobierno como a la del Estado. Estas estructuras varían, más o menos sensiblemente, de un caso al otro, pero una buena disciplina constitucional del *poder exterior* se adecua –siempre, repito, de modo tendencial– a la línea media en que se encuentran y tienden a conciliarse instituciones constitucionales de signo opuesto: rapidez y control de la gestión de la política extranjera; iniciativa del ejecutivo y respeto a la esfera reservada al legislador; concentración de las

opciones políticas y defensa de las autonomías territoriales. Para aclarar la discusión nos ayudará una pequeña observación. El *poder exterior*, para quien lo quiere entender como una función autónoma, gira en torno al polo del poder ejecutivo, el cual estará constituido en la cumbre, en los Estados federales o de autonomía regional, por el Gobierno central. Pero no es menos cierto que la función del *poder exterior* es concebida hoy según la lógica una democracia avanzada, en la cual las antiguas prerrogativas del monarca no tienen razón de ser. Lo que hace evidente que este poder o complejo orgánico «sectorial» del que se presume que tiene reglas propias y exigencias peculiares tenga que ir armonizado con la configuración general del ordenamiento constitucional, y siempre ejercitado en tal forma que se asegure en la gestión del poder exterior alguna forma de coordinación entre el ejecutivo y el legislativo, y en los sistemas descentralizados, entre los órganos centrales y los entes autonómicos.

6. Las razones aducidas más arriba nos sirven para entender cómo frente al problema en examen no pueda afirmarse que la solución idónea haya sido producida por el Estado federal en contraposición a aquella acogida por el Estado regional o viceversa. Estamos en un terreno en el que la distancia entre federalismo y autonomía regional tiende a reducirse paulatinamente. La verdad es que, dentro de la categoría misma de los Estados federales, encontramos sancionados —por la Ley o por la jurisprudencia— dos criterios opuestos: la concentración de la producción normativa de adaptación en la federación, o, por el contrario, la descentralización de la misma, según las reglas que distribuyen la competencia normativa entre los órganos centrales y los Estados miembros. De los dos criterios, el primero es acogido, por ejemplo, en los Estados Unidos y en la India, el segundo en Canadá. Entre uno y otro esquema hay toda una gama de otras posibles soluciones. En esta área intermedia puede encontrarse, como ya he advertido, el punto de confluencia de las técnicas de la autonomía puestas al servicio del Estado federal y del Estado regional. Por lo demás, la experiencia demuestra que los instrumentos normativos, que responden racionalmente a exigencias comunes de orden constitucional, acaban por circular a través de las formas de Estado y de gobierno. Es lo que ocurre en nuestro caso. Lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Constitución austríaca ha sido recibido en sustancia, fuera del conjunto de los ordenamientos federales, primero en el sistema de la Constitución de la Segunda República española, después en la Constitución actualmente vigente en Italia. En síntesis, la regulación austríaca establece lo siguiente: impone a los *Länder*, en el ámbito de su respectiva competencia, la obligación de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados internacionales.

Cuando el *Land* no cumple en tiempo y forma tal obligación, la puesta en marcha del tratado conlleva la transferencia a la Federación, a la que corresponde en este caso, muy especialmente, el promulgar las normas correspondientes al caso. Los órganos centrales están investidos, siempre en orden a la ejecución de las obligaciones internacionales que hacen referencia a materias reservadas a los *Länder*, de un poder de *inspección*, que se une a aquel de sustitución ya reconocido. Significativamente el mismo régimen es el adoptado por el artículo 13 del Estatuto Catalán -publicado en la *Gaceta de Madrid (Boletín Oficial del Estado)* de 21 de septiembre de 1932-, que reconoce a la Generalidad de Cataluña el poder de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los «tratados y convenios que versen sobre materias atribuidas total o parcialmente a la competencia regional por el (presente) Estatuto» y configura, por otra parte, bajo la rúbrica b) (competencias del Estado) sea *la ejecución supletoria*, sea *la inspección*. Como se ve, sigue al pie de la letra el modelo de la Constitución austríaca. El texto de Estatuto propuesto por la Comisión parlamentaria (ap. 7.º al número 152 del Diario de Sesiones) se limitaba a prever el poder de inspección del Estado, dejando la competencia de llevar a cabo los acuerdos internacionales en manos de las regiones, sin posibilidad de intervenciones subrogatorias por parte de los órganos centrales. El Tribunal Constitucional italiano ha podido conocer tales soluciones, traídas ahora a colación, cuando en 1979, se pronunció sobre la legalidad constitucional del sistema introducido por la legislación referente al traspaso de las funciones a las regiones, así como en la normativa promulgada expresamente para llevar a cabo la ejecución de las directrices comunitarias. Salvo el poder de vigilancia, que en Italia se ejercita de otro modo, el régimen italiano del control de constitucionalidad ha permanecido invariable respecto al modelo original, que corresponde al adoptado en Austria y en España, régimen que se remonta a la época entre las dos guerras mundiales. Justamente, pues, en la motivación del fallo de la Sentencia número 81/1979 se dice que la ejecución supletoria concreta una racional distribución de las competencias, apoyada en el hecho de que se ha empleado en otros ordenamientos. Añadiría que la solución austríaca parece haber vencido el paso del tiempo. La reciente y nueva Constitución de 1974 la deja, de hecho, sustancialmente intacta; la novedad, si acaso, está en que la transferencia de las competencias a la Federación (Bund), de acuerdo con el artículo 16.1 de la Constitución, no está nunca configurada como definitiva, porque el *Land* está siempre habilitado para adoptar las medidas que había omitido en relación a la ejecución de los tratados internacionales. Nuevo es, asimismo, el derecho del *Land* de ser consultado antes de la conclusión de los tratados que se refieren a materias atribuidas al mismo (cfr. art. 32.2 de la Constitución de Bonn).

En cuanto al vigente ordenamiento español, el poder de sustitución del Estado parece que ha desaparecido allí donde los Estatutos transfieren a la Comunidad Autónoma la ejecución de los acuerdos internacionales. Para esta remisión se ha promulgado una disposición expresa, y por ello mismo se debería excluir que se trate de una atribución *implícita* en la esfera de autonomía de la cual la Región (Comunidad Autónoma) está investida. En estos casos, el ente autonómico tiene el derecho de ser informado de la elaboración del tratado, en tanto en cuanto contemple materias de su interés específico (cfr. en este sentido Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía de Cataluña: art. 27.3,5; Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto vasco: art. 20.3,5; Ley Orgánica 1/1981, Estatuto andaluz de 6 de abril, art. 23.1.2; Ley Orgánica 7/1981, de 3 de diciembre, Estatuto de Autonomía de Asturias, artículo 12 b), que reduce la ejecución de las obligaciones internacionales al ámbito de la función ejecutiva; Ley orgánica 1/1982, de 10 de agosto, Estatuto de la Comunidad Aragonesa, artículo 40.1.2. El artículo 40.1 confiere a la Región la iniciativa en relación a la esfera de sus competencias y extiende el poder de ejecución incluso a los actos de las organizaciones internacionales; Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, Estatuto de Canarias, art. 37.1.2). Los Estatutos de otras Comunidades instauradas hasta el momento, sin embargo, no han dispuesto nada en relación a la ejecución de los acuerdos internacionales. Así, se plantea el problema de si esta actitud implica reconocer que la materia tiene una fuerza centrípeta que la hace permanecer en la esfera de poder del Estado, en base a la norma general del artículo 149.3 de la Constitución. La cuestión es problemática, del mismo modo que lo es el precisar hasta qué punto el artículo 155.1 de la Constitución (que contempla el incumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas de las obligaciones que les corresponden según la Constitución o las Leyes y las medidas reservadas al gobierno de la nación para el *cumplimiento forzoso* de dichas obligaciones) pueda acudir en ayuda del Estado y proporcionarle, frente a la inactividad de la Región, poderes idóneos para evitar la comisión de un ilícito internacional. En resumen, pues, allí donde está en juego la ejecución de los tratados, el sistema constitucional español salvaguarda la autonomía regional mucho mejor que el ordenamiento italiano.

Cuestión distinta es el tema que concierne al sector específico de la integración supranacional española. El artículo 93, que corresponde al artículo 11 de la Constitución italiana y al artículo 24.1 de la Ley Fundamental de Bonn, contiene al respecto una cláusula del tenor literal siguiente: «Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados». Es decir, de los tratados que atribuyen a organizaciones o instituciones internacionales «el ejercicio de competencias

derivadas de la Constitución» y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

Es la primera vez, que yo conozca, que la noción de *garantía* es utilizada en la técnica del constitucionalismo contemporáneo en relación al cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado en materia de supranacionalidad. Evidentemente, aquí se alude a una garantía distinta de la jurisdiccional, que podría hacerse valer frente a los actos internos incompatibles con las disposiciones del ente supranacional. Es una garantía confiada exclusivamente a los órganos políticos, pero ello no la priva de trascendencia. Otras veces, instrumentos de este género están previstos —en el marco del Estado federal— para asegurar el necesario grado de cohesión y estabilidad del sistema. Así, cuando se impone —o mejor dicho, quizá, se presupone— que las constituciones locales deben estar acordes con la Constitución central, o, como mínimo, con sus principios fundamentales, y se pide al Parlamento de la nación averiguar si tal requisito está satisfecho. El órgano elegido para esta delicada cuestión está necesariamente investido de un importante control de carácter político, que, al menos en teoría, le consentiría reconocer o desconocer el *status* de miembro frente a cualquier colectividad territorial, que aspirase a integrarse —o permanecer— en la federación. Una ilustración del concepto a que me refiero nos lo ofrecen la Constitución suiza (art. 6.º) y la norteamericana (art. IV, Secc. 5.1 y 4). Uno y otro texto sancionan la garantía —que después es también una obligación— de la forma de gobierno prescrita para los Estados miembros.

La garantía, en orden a la ejecución de los tratados constitutivos de organizaciones internacionales, y de las normas o resoluciones derivadas de dicha garantía, tal como está prevista en el artículo 93 de la Constitución española, tiene, es verdad, otro significado y ámbito de aplicación. Se refiere, como se diría en Italia, a la adaptación del derecho estatal a las exigencias de la integración prevista en el tratado. Qué poderes les corresponden respectivamente a las Cortes y al Gobierno no se dice. Pero me pregunto si en la letra de la disposición, tal como está formulada, pueda reconocerse, si no otra cosa, la base para que los dos órganos sean, cada uno dentro de su respectiva esfera de actuación, habilitados para la ejecución supletoria, frente a —quede bien entendido— las Comunidades Autónomas que según sus estatutos correspondientes tienen reservada la ejecución de las relaciones internacionales. Si así fuese, tendríamos, en relación a las materias reservadas a las Regiones, en España y en Italia, el mismo régimen de ejecución de las obligaciones comunitarias. Es una semejanza de soluciones que tiene su origen en el ingenioso mecanismo instaurado por el artículo 16 de la Constitución austriaca en relación a cualquier tratado. Como quiera que sea, es significativo que la disposición más racional le haya parecido, primero al legislador,

después al juez constitucional, aquella especialmente forjada por los ordenamientos extranjeros para resolver el problema en examen. De aquí se deriva el interés de la doctrina italiana por la teoría del *poder exterior*, y, en nuestro caso concreto, por un esquema normativo que configurase la adaptación a las directrices comunitarias como «funciones» autónomas y no como simples «facultades» de alguna competencia, que se puedan atribuir indistintamente, sin específicos y ulteriores mecanismos, al Estado o a la Región. Se ha visto, pues, que la materia requiere por su delicadeza, una prudente dosificación de las atribuciones, y por esto he dicho que la ejecución de la obligación comunitaria puede pasar a la Región únicamente si el Estado dispone del poder de subrogarse. El mismo legislador se ha preocupado de no turbar el equilibrio de los dos centros u órdenes de competencia que se presentan. He descrito ya la solución adoptada. Hubiera podido ser deseable otra elección. El resultado, sin embargo, debía responder a la lógica de *cheks and balances* (equilibrio de poderes). Invirtamos el planteamiento del problema y tendremos la confirmación. Si la competencia estuviese inderogablemente centralizada en el Estado, y si formación y ejecución de la norma comunitaria constituyesen una unidad funcional, adquiriría —siempre en el orden de ideas aquí reclamado— mayor peso y urgencia la autonomía participativa de la Región, en relación a la fase en la que el compromiso internacional es asumido por el Estado. El derecho de consulta o de información de los *Länder* austríacos, y de las Comunidades Autónomas, el régimen configurado en Alemania por la llamada convención de Lindau, además del artículo 32,2, de la Ley Fundamental de Bonn, proporcionan útiles indicaciones de los diferentes tipos de tutela que, con carácter preventivo, pueden concederse a los entes autonómicos.

Por otra parte, es el momento de advertir que la disciplina de la adaptación en nuestro sector va entendida en necesaria correlación con los datos normativos del ordenamiento, en la que dicha adaptación está destinada a operar.

La intervención supletoria se añade, a veces, a la vigilancia y a los poderes coercitivos que los órganos centrales ejercitan frente a las regiones, y al particular papel atribuido al Senado al respecto. Tal es el caso de Austria y de España. Otras veces se añaden otras figuras de injerencia del Estado en la esfera del ente autónomo, como la disolución del cuerpo legislativo del *Land* o de la Región, tal como está previsto, respectivamente, en el artículo 100 de la Constitución austríaca o en el artículo 126 de la Constitución italiana. Estos otros instrumentos no contribuyen —como observa MORTATI— a resolver el problema específico que estamos tratando, pero sirven para encuadrar correctamente la solución en el sistema y a justificarla. Menos directa es, en cambio, la incidencia sobre el tema estudiado de los institutos de la Justicia

constitucional, y así de los medios concedidos al Estado para denunciar ante el Tribunal Constitucional el incumplimiento de la obligación de llevar a efecto tratados y directrices comunitarias que se ha asignado a la Región. El hecho es que —y también ésta es una sagaz observación de MORTATI— los remedios de tipo jurisdiccional, tal como están concebidos, resultan tardíos, porque se experimentan en una fase presumiblemente patológica del ejercicio del poder, después de que ha sido puesto en tela de juicio el comportamiento de la Región del que puede nacer el ilícito internacional. Deben considerarse, además, técnicamente inidóneos para el fin que se querría conseguir. No sé, efectivamente, cómo el control del Tribunal Constitucional sobre los actos legislativos de la Región, incluso cuando se ha promovido de modo directo por el Estado, pueda atacar la simple inactividad del ente autonómico, lo que ocurrirá tantas veces como éste deje de promulgar las normas necesarias para el cumplimiento del compromiso asumido, internacional o supranacionalmente, por los órganos centrales. Distinta sería, ciertamente, la hipótesis de un control que el juez constitucional fuese llamado a ejercer a instancia del Estado y de la Región *antes* de la asunción de la obligación internacional y en relación a las normas de competencia que rigen, en el ordenamiento interno, la adopción de las consiguientes medidas de adaptación. Pero las posibilidades de utilizar en este sentido el control previo de constitucionalidad no están claramente perfiladas, a mi parecer, ni siquiera en España, donde puede que esta particular figura de control haya sido prevista con expresa relación al ejercicio del *treaty-making power* (art. 95.2 CE, arts. 78.3 y 79.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).

7. Teniendo delante la perspectiva comparativa, de la que me he ayudado con anterioridad, resulta clara la peculiaridad de la solución italiana introducida, de modo distinto a como ha sucedido en otros sistemas, mediante el procedimiento legislativo ordinario, y no a través de fuentes constitucionales o leyes orgánicas. Volvamos a la observación que hacía al inicio de la disertación. Hay un margen de flexibilidad de procedimiento que ha consentido al ordenamiento regional evolucionar, en cierta medida, al margen de los obstáculos de la constitución rígida. No se puede, sin embargo, dejar pasar por alto que el régimen de la ejecución de las directrices comunitarias incide sobre un campo en el que la ley ordinaria, gracias a las previsiones del artículo 11 de la Constitución, que consiente todas las limitaciones de soberanía indispensables para la adhesión del Estado a un sistema de integración supranacional, ha podido, incluso a juicio del Tribunal, conformar el ordenamiento interno cuanto sea preciso para que prepare el traspaso de los *jura maiestatis* a la Comunidad Europea. A este orden de consideraciones se ha remitido, por otra parte, el Tribunal

Constitucional en la Sentencia número 182/1976, que es el primero de los fallos en los que se toma en consideración el régimen de ejecución de las directrices comunitarias. La esfera de competencia de la parte recurrente —se dice en el punto 6 de los considerandos de esta Sentencia—: «además de los límites constitucionales frente al Estado, encuentra límites en las normas y directrices comunitarias». De aquí se deduce la conclusión que me interesa resaltar: «En el ámbito comunitario, incluso las competencias primarias o exclusivas de la autonomía regional, así como aquellas específicas de la soberanía nacional, están sujetas a modificaciones que se reflejan necesariamente en las consiguientes disposiciones de adaptación del ordenamiento interno.»

Prescindo de este interesante aspecto del fenómeno, por útil que sea. Recordemos, en cambio, la peculiaridad italiana del recurso a la Ley ordinaria. El ordenamiento italiano endurece las modalidades del procedimiento del traspaso de las funciones a las regiones. Las normas de ejecución del ordenamiento regional están contenidas en la Ley ordinaria, si se trata de regiones comunes, y en el Decreto del Presidente, promulgado sobre la base de un convenio entre el Estado y Región, si la Región goza de autonomía especial. El traspaso concreta la atribución de la competencia, que reserva al Estado o transfiere a la Región, pero siempre en los límites permitidos por las líneas maestras del reparto de poderes, ya trazados en el texto fundamental. El traspaso no crea, de hecho, nuevas competencias, sino que opera, dentro y según el sistema, la reorganización de las mismas, que las fuentes de rango constitucional prefiguran.

Ahora bien, no obstante las dudas puestas de relieve por la doctrina, la ordenación que el legislador ordinario ha dado últimamente a la materia puede considerarse un desarrollo y una coherente puntualización del esquema originario de las competencias. Esta está implícita en el *constitutional plan*, como dirían los juristas americanos. El poder sustitutivo del Estado, introducido sucesivamente como *conditio sine qua non* para la transferencia a las regiones de las funciones de adaptación, estaba ya contenido, en germen, en la atribución, al principio reconocida exclusivamente a los órganos centrales.

Ahora, el poder de subrogarse es visto como una figura de control, de acuerdo con los esquemas tradicionales del Derecho administrativo, porque se ejercita incluso en la esfera de la Administración y porque está investido del mismo el Consejo de Ministros, incluso cuando se trata de solventar la inactividad del legislador regional. Y en base a este punto de vista se pone nuevamente en circulación la antigua idea del *poder exterior*, modernizando la construcción —por decirlo de este modo— de acuerdo con el dualismo y con los criterios organizativos del Estado descentralizado. Pero analicemos más

profundamente la figura de la ejecución supletoria. En definitiva, ésta no se presenta como un control, difícilmente compatible con las relaciones que deben existir entre el Estado y la Región, que ostenta una autonomía garantizada constitucionalmente. Me parece que asume la forma de un poder activo de legislación o ejecución que, según criterios de alternatividad, se reparte entre el Estado y la Región. Es preciso, en efecto, recordar que los órganos centrales sólo intervienen cuando el ente autónomo no ha hecho uso de su competencia. Es claro que esta construcción es válida si consideramos las normas generales insertas en la Ley de Bases de 1975, a cuyo tenor el Estado debe dictar en cada ocasión la ley que recibe la directriz comunitaria y produce su ejecución mediante un doble cuerpo de normas: Unas, inderogables y básicas; otras que, en cambio, sólo son válidas en caso de silencio de la ley regional. Este esquema sirve también para configurar una competencia concurrente-alternativa, al menos en aquella parte en la que las normas dictadas por el Estado deben ceder frente a la normativa regional autónoma.

¿En qué se diferencia esta situación del sistema de fuentes de la anterior, en la que se atribuía al Estado de forma exclusiva la ejecución de las obligaciones internacionales y comunitarias? A mi juicio, es preciso reflexionar aquí sobre los límites que, por razón de su objeto, son inherentes a la competencia estatal. Como he dicho varias veces, la materia en la que ostenta competencia el órgano legislativo se identifica en este caso en virtud del nexo funcional que existe entre la función normativa y las exigencias que dimanar del precepto extraestatal al que hay que adaptar el ordenamiento interno. La adaptación no exige más que las modificaciones legislativas indispensables para la aplicación de la regla comunitaria. Las consecuencias de esta observación son evidentes. Cuando se argumentaba sobre la competencia exclusiva del Estado no se quería ni se podía poner en tela de juicio la constitucionalidad de las normas que se hubiesen producido espontáneamente por la Región para adecuar la disciplina, cuya materia le correspondía, a las prescripciones comunitarias. Se quería decir que la ley de ejecución de las directrices de la CEE, promulgada por el Estado, se habría aplicado siempre en defecto de la ley regional, y por eso mismo se venía, en cambio, a reconocer que la normativa producida por los órganos centrales hubiera prevalecido sobre las disposiciones incompatibles del ente autonómico, únicamente en el caso de que la adecuación a la directriz hubiese requerido leyes uniformes para todo el territorio nacional. El título en base al cual el legislador estatal habría podido injerirse en la esfera de competencia, que en otro caso hubiera estado reservada a la Región, es el que he delimitado más arriba: la ejecución de la obligación comunitaria.

Sin embargo, al margen del nexo con la regla proveniente del ente supranacional, la competencia de los órganos centrales acaba siempre por

refugiarse en los límites fijados por la distribución de las demás materias entre Estado y Región. He aquí el peculiar criterio de individualización de la materia que circunscribe el ámbito de la competencia y de la ley estatal. En este criterio, sin lugar a dudas, continúa residiendo el punto clave del sistema actual para llevar a efecto las directrices comunitarias. A este sistema se han superpuesto las modalidades de procedimiento en su momento mencionadas, y esto en defensa de la Región. El Tribunal Constitucional ha reconocido el fundamento constitucional de tal sistema en las exigencias unitarias, que subyacen a la ejecución de las obligaciones internacionales; pero se trata de exigencias unitarias trabadas en síntesis, según la configuración del Estado regional, con el principio de autonomía. No es una casualidad que CRISAFULLI haya afirmado que el esquema de la Ley número 382/1975 disminuye la competencia del Estado, antes exclusiva, utilizando el «esquema general que caracteriza la potestad legislativa regional concurrente. A la ley estatal le corresponde la normativa de principios, a la regional, la posterior normativa de detalles». Observación ésta con la que estaría de acuerdo en línea de principio. Pero debería añadir esta precisión: la legislación que se pide al Estado no es, en nuestro caso, una norma dirigida a fijar principios, en la acepción propia del término, sino a establecer las normas que, según el contenido de las directrices, deben ser promulgadas para asegurar la uniformidad de las relativas medidas de ejecución, cuando deban tener lugar, y como consecuencia de ello la correspondiente concentración. La apreciación, incluso bajo este enfoque, de las exigencias unitarias, corresponde, según la constante jurisprudencia del Tribunal, a los órganos centrales. Y es este punto firme en la disciplina del fenómeno el que sirve, además, para justificar cómo la ejecución de las directrices comunitarias pasa a través del filtro de la ley estatal, en la cual está ubicado el núcleo inderogable de la normativa de la adaptación. Los poderes de la autonomía juegan hasta donde la norma colocada por el Estado tiene los caracteres de regla cedible o supletoria.

CRISAFULLI añade que este orden de competencias, aun cuando está fijado con especial referencia a las directrices comunitarias, se deriva de los principios del ordenamiento constitucional y puede aplicarse a cualquier hipótesis en que se trate de llevar a efecto la ejecución de las obligaciones internacionales. Tal conclusión es reforzada, por lo demás, por lo que se ha dicho más arriba en torno a las tendenciales coincidencias de resultados a que llegan, en orden a la adaptación, los Estados de tipo regional o federal. Se diría que ningún tema como el estudiado aquí estimula a los estudiosos y a los prácticos del Derecho a reflexionar sobre la regla fundamental del equilibrio, bajo la que cae, más o menos, cualquier sistema de descentralización. La jurisprudencia anglosajona ha acogido todo el significado de esta exigencia, afirmando que el poder exterior, cuando está en manos de los órganos

centrales, es ejercido, en relación a las materias que comprometen efectivamente la vida internacional del Estado, sin subrepticias injerencias en la esfera de los Estados miembros. Es un criterio empírico, si se quiere, pero no por ello privado de un significado racional. Ello refleja, osaría decir, una lockiana componenda de ideas distintas. En el mismo sentido, se puede concluir, abunda la experiencia del constitucionalismo continental, tal como ha venido desarrollándose a lo largo del ciclo que, hemos visto, enlaza idealmente el más antiguo de los textos fundamentales europeos, el austriaco de 1929, y el último, el adoptado por España en 1978.