

UN CONFLICTO DE COMPETENCIA SOBRE LA LIMITACION DE LA AUTONOMIA REGIONAL POR MEDIO DE UN TRATADO INTERNACIONAL

(Observaciones a la sentencia núm. 123/1980
de la Corte Constitucional italiana)

JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA Y PEREZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA SENTENCIA NÚMERO 123/1980: A) Antecedentes. B) Fundamentos jurídicos.—III. REFLEXIONES SOBRE EL CONFLICTO DE COMPETENCIA. IV. LIMITACIONES DE LA AUTONOMIA REGIONAL POR OBRA DEL PODER EXTERIOR DEL ESTADO.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Una importante sentencia de la Corte Constitucional italiana: la de 23 de julio de 1980, número 123, ofrece nueva luz sobre la discutida cuestión del reparto de competencias entre el Estado y las Regiones autónomas en materia de relaciones internacionales. El tema ha enfrentado, a veces con aspereza, *tesis centralistas y autonomistas* no sólo en Italia, sino en muchos Estados federales. Plantea notables interrogantes en nuestro propio ordenamiento. Es por ello oportuno reflexionar sobre la experiencia de la vecina República.

II. LA SENTENCIA NÚMERO 123/1980

A) *Antecedentes*

Se trataba de un *conflitto di attribuzione* (art. 134.2 Const. it.), de muy similar naturaleza a los *conflictos de competencia* en nuestro Derecho [art. 161.1 c) Const. es.]. La Región autónoma de Cerdeña (de Estatuto especial) recurrió contra el Estado el 13 de octubre de 1975.

Se impugnaba una resolución del Ministerio de Agricultura y Bosques de 29 de julio de 1975 que había sometido las zonas del demanio marítimo de las Salinas de *Macchiareddu* y el terreno pantanoso de *Santa Gilla* a la protección de la Convención Internacional de *Ramsar* sobre zonas *húmedas* de importancia internacional como hábitat de aves acuáticas migratorias.

La Región de Cerdeña estimaba que la resolución impugnada había violado su ámbito de competencias por los siguientes motivos:

a) La resolución del Ministerio de Agricultura se adoptó cuando la Convención internacional había sido firmada, pero todavía no ratificada por Italia. En el momento de presentar el recurso todavía no se había producido la manifestación del consentimiento del Estado italiano en vincularse por la Convención. Además, la Convención internacional, según la recurrente, permitía a los Estados que tratasen de obligarse por la misma la facultad de especificar discrecionalmente qué zonas de su territorio debían ser protegidas por la normativa internacional, con la única condición de que se fijase por lo menos una para poder entrar a ser parte en el Tratado.

b) Por todo ello no se podía afirmar que la Región de Cerdeña estuviese vinculada por el límite del respeto de las obligaciones internacionales que establece el artículo 3.º del Estatuto sardo, dado que el Tratado no se había perfeccionado aún en el momento en que se dicta la resolución impugnada. Y, al no imponer la normativa internacional la especificación de las *zonas húmedas* a proteger, tal determinación, si debiera afectar a Cerdeña, debía haber sido efectuada por la Región autónoma. En efecto, la Convención de Ramsar se inspira en intereses ecológicos y ornitológicos que corresponden a las competencias de la Región, a la que se han transferido las atribuciones de las dos ramas de la Administración que habían intervenido en la determinación de las zonas: Ministerio de la Marina Mercante y Ministerio de Agricultura y Bosques. De todo lo expuesto se concluía que se había violado la autonomía de la Región. Si el vínculo fue establecido por el Estado por haber apreciado éste la existencia de presuntos intereses residuales de competencia estatal, debió llegar a un acuerdo con la Región sobre la propuesta de sometimiento de las zonas elegidas al régimen previsto en el Tratado, pero no actuar unilateralmente.

c) Se alegaba, en fin, como causa autónoma de invasión de competencia, que la resolución no había sido motivada. Quedaba, así, de-

mostrado que no se habían valorado los intereses de la Región. La resolución impugnada era contraria, además, al plan de desarrollo del puerto industrial de Cagliari, que la Región venía proyectando.

Por su parte, el Presidente del Consejo de Ministros, representado por la Abogacía del Estado, estimó infundado el recurso. Alegaba:

a) Que el Ministerio de Agricultura y Bosques dictó la resolución impugnada, a la que habían precedido actuaciones del Ministerio de la Marina Mercante, en cumplimiento de la obligación internacional que establece la Convención de Ramsar de hacer constar en un registro especial los terrenos pantanosos que se someten a protección. No ha existido, decía el Abogado del Estado, invasión del ámbito de competencias de la recurrente, ya que la materia trasciende el ámbito regional por referirse a intereses, en lo fundamental, internacionales.

b) Que las competencias que el Estatuto otorga a la Región en la materia controvertida no venían a ostentar una extensión mayor que las del artículo 117 de la Constitución, en relación a las competencias de las Regiones de Estatuto ordinario. Como para éstas, así para las Regiones de Estatuto especial, resulta que las transferencias de las funciones correspondientes no ha incluido potestades en materia de protección de la Naturaleza. El artículo 4.º, apartado h) del Decreto de transferencias número 11, de 15 de enero de 1972, sobre «transferencia a las Regiones de Estatuto ordinario de las funciones administrativas y estatales en materia de caza y pesca» establece expresamente una reserva de competencia estatal. Se justifica ésta por la dimensión necesariamente general y estatal que ostenta el *interés* a la protección de la Naturaleza y de la fauna, como ha afirmado constantemente la jurisprudencia de la Corte Constitucional. De ahí resulta un límite innegable al ámbito de competencias de la Región.

c) No es admisible la censura efectuada a la falta de motivación de la resolución, ya que no implica una reivindicación de competencias propias por parte de la Región. La obligación de motivar el acto no está prevista legalmente. Además, el acto impugnado sí estaba motivado, en cuanto hace referencia a un acuerdo anterior del Ministerio de la Marina Mercante. Tal acuerdo, necesario por afectar el vínculo internacional a áreas del demanio marítimo, venía a constituir, por relación con el acto impugnado, la motivación del mismo.

Fue ponente, en la sentencia examinada, el profesor Antonio La Pergola, juez de la Corte. El texto íntegro de la misma ha sido publi-

cado en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1.^a parte, fascículos 8,10, 1980, página 1087 y ss., con nota *a prima lettura* del profesor Sergio Bartole.

B) *Fundamentos jurídicos*

... 2. «El recurso carece de fundamento. La invasión de las competencias regionales surgiría de una resolución del Ministerio de Agricultura y Bosques que, como la misma recurrente admite, se encuentra relacionada con la firma, por parte de Italia, de la Convención Internacional de Ramsar. Esta Convención, relativa a *zonas húmedas* de importancia internacional como hábitat de aves acuáticas, prevé un vínculo de protección de las *zonas húmedas*. La Región se duele de que la resolución impugnada haya sometido a tal vínculo la zona pantanosa de Cagliari (también denominada Salinas de *Macchiarreddu* y Marismas de Santa Gilla). La pretensión esencial del recurso radica en que la resolución impugnada impide a la Región especificar las *zonas húmedas* a proteger, valorando los intereses ornitológicos y ecológicos protegidos por la Convención en relación con los demás intereses de que es portadora en virtud y, en el ámbito, de su propia autonomía. Ahora bien, planteado así el conflicto, se afirma, por otra parte, que no se plantea la cuestión del respeto de obligaciones internacionales por parte de la Región recurrente. Resulta, así, que tampoco se debería tomar en consideración en el presente caso la competencia del Estado para obligarse en la esfera internacional. No puede ser estimada ninguna de las alegaciones formuladas por la actora.

3. No puede estimarse, en primer lugar, la objeción de que, en el momento en que se plantea el presente conflicto, no había sido ratificada aún por Italia la Convención de Ramsar. La recurrente olvida que la resolución del Ministerio de Agricultura y Bosques, que aquí se examina, estaba destinada en forma expresa a instaurar un vínculo internacional sobre las *zonas húmedas* a que se refiere. Ha sido impugnada, precisamente, en cuanto preparatoria del acto de ratificación con el que el Estado ha manifestado después, como se había reservado, su voluntad de ser parte en la Convención Internacional de Ramsar.

Dicha Convención fue firmada por Italia el 10 de enero de 1975. Su ejecución se produjo por el Decreto número 448, de 13 de marzo de 1976. El depósito del Instrumento de ratificación se verificó el 14 de diciembre de 1976, entrando en vigor para Italia cuatro meses después, a tenor de lo establecido en su artículo 10. De esta forma se han perfec-

cionado ya las obligaciones internacionales asumidas por Italia al participar en la Convención y son eficaces también en la esfera interna.

Lo anteriormente expuesto implica, en lugar de excluir, que la resolución impugnada afirmaba ya la pretensión del Estado de especificar las *zonas húmedas* a los fines previstos en la Convención internacional; pretensión de ejercicio de una competencia que es la que reivindica la Región en este proceso. Y ello, aunque la resolución se haya dictado tras la firma simple de una Convención internacional, todavía pendiente de ratificación. Si no fuese así, faltaría un acto estatal suficiente para plantear el conflicto de competencia, con lo que este recurso sería inadmisibles. Pero, el acto impugnado es idóneo para la impugnación deducida. Basta hacer mérito de la jurisprudencia de esta Corte, que ha señalado que es admisible el conflicto de competencia en el que se impugna un acto provisional o todavía insuficiente para lesionar la esfera de competencias de la parte recurrente, con tal de que el órgano que lo ha dictado haya manifestado con suficiente claridad su intención de ejercitar como propia la competencia que se discute (entre otras, sentencias números 171/1971; 49/1972; 81 y 87 de 1973 y, más recientemente, número 72, de 1978).

4. Se ha alegado también por la actora que la Convención de Ramsar no contiene ninguna lista auténtica o precisa de las *zonas húmedas a proteger*. De esta forma, y al incidir el vínculo previsto en la esfera internacional sobre materias que, se afirma, están atribuidas a la Región, debería corresponder a ésta, y no al Estado, la especificación de las zonas mencionadas. La inexactitud de esta afirmación se deduce claramente del texto de la propia Convención. Procede, en consecuencia, mencionar las disposiciones de la misma pertinentes para la solución del problema.

De conformidad con el fin que se proclama en el Preámbulo —protección de los recursos internacionales consistentes en las *zonas húmedas* y en su flora y fauna, en especial las aves acuáticas en período de migración estacional— el artículo 1.º de la Convención define las características de tales zonas y dispone que los pájaros acuáticos son los que dependen ecológicamente de ellas. El artículo 2.º dicta —en sus números 1 a 3— los criterios por los que cada parte verifica la elección y delimitación de las *zonas húmedas* dentro de su propio territorio. Tales zonas se deben inscribir en un registro que, a los efectos del artículo 8.º, se confía a una oficina especial. A continuación, el apartado 4 del artículo 2.º establece: «Cada parte contratante debe

designar, por lo menos, una *zona húmeda*, a inscribir en el Registro, en el momento de la firma de esta Convención, o bien en el momento del depósito de los Instrumentos de ratificación o de adhesión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9.º Esto significa que la designación de, por lo menos, una *zona húmeda* constituye necesariamente un elemento integrante de aquella manifestación de voluntad por la que cada Estado contrayente viene a ser, sucesivamente, Parte en la Convención internacional. Cada uno de los Estados-Parte se reserva, aún, el derecho de incluir nuevas zonas en el Registro mencionado o, por el contrario, «por razones urgentes de interés nacional», excluir o restringir una zona designada como *húmeda* con anterioridad. Pero, en este último caso, deberá compensar «en lo posible, toda pérdida de recursos en *zonas húmedas* y crear nuevas reservas naturales para las aves acuáticas y para la protección, en la misma región o en otro sitio, de una porción adecuada del hábitat originario» (art. 4.º, número 2). Se prevé asimismo que la gestión de las *zonas húmedas* sirva para favorecer el incremento, y no sólo la conservación, de la fauna protegida (art. 4.º, núm. 4). Queda atribuido, en la forma que se ha expresado, a los Estados contrayentes el establecimiento, modificaciones y extinción del vínculo indispensable para la protección de las *zonas húmedas* y de la fauna que de ellas depende.

El sistema del Tratado, multilateral y abierto, se basa en que los nuevos Estados que entren a ser Parte en el mismo se sometan a las disposiciones de la Convención, mientras que los Estados respecto de los que ya está en vigor aceptan, por su parte, y en forma anticipada, las zonas que el nuevo contrayente designe unilateralmente como *húmedas*, bien en el momento de la firma, o en el momento de la ratificación o adhesión, según los casos. La selección de las *zonas húmedas* es discrecional, aunque pueden ser objeto de recomendaciones por parte de las Conferencias que deliberan por mayoría simple de votos (arts. 6.º y 7.º de la Convención). Los fines inspiradores del sistema que se ha descrito exigen, en suma, que, en cada Estado, corresponda la determinación y delimitación de las zonas a proteger a los órganos competentes para apreciar las exigencias e intereses ecológicos de toda la colectividad nacional, y no de Regiones aisladas.

En cualquier caso, no hay duda de que la selección de, por lo menos, una *zona húmeda* es esencial para que pueda nacer un vínculo contractual entre el nuevo Estado adherente y los restantes Estados-Parte en el Tratado. Esta selección compete a los órganos habilitados para

obligar al Estado con los restantes sujetos del Derecho internacional. En definitiva, se trata de la competencia de concluir tratados internacionales. En nuestro ordenamiento constitucional dicha competencia constituye una potestad necesaria y exclusiva del Estado, único soberano y único responsable de los posibles actos ilícitos internacionales, incluso cuando —como se ha afirmado en otra sentencia de esta Corte— el acuerdo internacional se refiera a materias atribuidas a la competencia de la Región (sentencia núm. 170, de 1975). En caso contrario, se debería admitir que el ámbito constitucional reservado a la autonomía regional permanezca, por definición, excluido de la esfera en la que se desenvuelven las relaciones internacionales del Estado. Si así fuera se llegaría a la consecuencia inadmisibles —como ha afirmado el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en un caso muy similar al presente en muchos aspectos (*Missouri versus Holland*, U. S. Supreme Court 1920, 252, U. S., 416)— de crear un vacío donde, en cambio, debe residir un *poder de la máxima importancia*, cual es en efecto el de concluir tratados internacionales, que *pertenece a todo Gobierno civilizado*.

5. La recurrente ha alegado además, en forma subordinada, que la designación de *zonas húmedas* en territorio sardo debió resultar de un acuerdo entre los órganos centrales y la Región. Sin embargo, tal pretensión no encuentra fundamento alguno, ni en el Estatuto especial para Cerdeña ni en ninguna otra fuente normativa que sea relevante en este proceso. Cuando el legislador —en atención al régimen especial de autonomía que se ha concedido a la isla— ha querido establecer el derecho de la Región a ser oída, incluso en supuestos de conclusión de tratados internacionales, lo ha previsto en forma expresa. En efecto, el artículo 52, apartado 1, del Estatuto sardo establece: «La Región estará representada en la elaboración de los proyectos de tratados de comercio que el Gobierno pretenda estipular con Estados extranjeros en lo que afecte a intercambios comerciales de interés específico para Cerdeña.» La disposición transcrita atañe sólo a las categorías de tratados que expresamente cita, por lo que no es aplicable al presente asunto. Sin embargo, el Ministerio de Agricultura y Bosques no ha dejado de consultar, de hecho, a la Región interesada e, incluso, ha exceptuado del vínculo internacional las áreas destinadas al primer polígono funcional de obras para el puerto industrial de Cagliari.

6. Queda por examinar la última censura formulada por la recurrente, que afirma que la resolución impugnada es lesiva de la autonomía regional por carecer de motivación. La Abogacía del Estado se opone a tal alegación por estimar que, con ella, la Región no reivindica sus propias competencias. Incluso prescindiendo de esta excepción, resulta infundada la pretensión de la actora puesto que no existe ninguna obligación de motivar el acto que haya sido impuesto constitucionalmente a los órganos estatales. Además, el acto controvertido ha sido motivado mediante una referencia a otros acuerdos del Ministerio de la Marina Mercante y a la propia Convención de Ramsar, a cuyos efectos fueron sometidas a protección las áreas de las Marismas de Cagliari, calificadas como *zonas húmedas*...

7. Hay una última observación que formular al decidir la desestimación del recurso. La resolución impugnada no podría considerarse lesiva de la competencia regional incluso si se negase su adscripción a la competencia de obligar internacionalmente al Estado, propia de los órganos centrales. Ni incluso entonces la especificación y salvaguardia de las *zonas húmedas* vendrían a recaer, como pretende la recurrente, en alguna de las materias especificadas en el Estatuto sardo, y de las atribuciones correspondientes de la Región. Es oportuno, al respecto, recordar la legislación vigente cuando fue dictado el acto censurado en el recurso. El Ministerio de Agricultura y Bosques actuó, en aquel momento considerando que ningún obstáculo constitucional se oponía a poner en práctica, también con relación a Cerdeña, la reserva de competencia en favor de los órganos centrales establecida por el artículo 4.º, letra h), del Decreto número 11, de 15 de enero de 1972, sobre «transferencias a las Regiones de Estatuto ordinario de las funciones administrativas estatales en materia de agricultura y bosques, caza y pesca en aguas internas y de los servicios y personal correspondiente». Dicha reserva de competencia se refiere a las intervenciones para la protección de la Naturaleza... La Corte ha reconocido su constitucionalidad en otras ocasiones, destacando el ámbito nacional de los intereses perseguidos por el legislador al configurarla (sentencias números 71/1987; 142/1972; 145/1975; 175/1976).

Cierto es que, más recientemente, el artículo 6.º del Decreto número 616, de 24 de julio de 1977, emitido en cumplimiento de la delegación legislativa concedida en el artículo 1.º de la Ley número 382, de 22 de julio de 1975, incluye, entre las funciones administrativas transferidas a las Regiones de Estatuto ordinario en materia de agricultura y

bosques, «acciones de protección de la naturaleza, comprendida la institución de parques y reservas naturales y la tutela de las zonas húmedas». Pero el mismo Decreto 616, en su título V sobre «ordenación y utilización del territorio», y en la disposición dedicada específicamente a las acciones para la protección de la naturaleza (art. 83, pár. 2) reserva la regulación general de las zonas naturales protegidas del Estado, ya existentes, a una ley estatal, y deja a salvo, en el párrafo 3, la potestad «de señalar nuevos territorios en los que establecer zonas naturales protegidas en el ámbito de las funciones de dirección y coordinación». Por otra parte, la Región de Cerdeña no puede invocar hoy atribuciones más amplias en la materia que las que corresponden a las Regiones de Estatuto ordinario, dada la ausencia de normas de actuación estatutaria que definan de forma distinta el ámbito de las funciones transferidas a ella. El legislador ha querido dejar clara la competencia del Estado, delimitando correlativamente las funciones transferidas a las Regiones en orden, precisamente, a esa primera y delicada fase de la intervención de los órganos públicos para la protección de la naturaleza que consiste en especificar las zonas a proteger, teniendo en cuenta los intereses y las exigencias ecológicas nacionales. Tal competencia se debe entender residual para los órganos centrales, como se prevé por las normas que regulan la transferencia de las funciones administrativas a las Regiones; pero en el presente caso se presenta como plena y exclusiva del Estado, por la consideración expuesta con anterioridad de que la resolución impugnada ha sido establecida en función de un vínculo internacional sobre las *zonas húmedas*, que ha sido especificado por el Estado: al Estado correspondía establecer tal vínculo, en cuanto que actuaba mediante un tratado internacional.

Por estos motivos la Corte Constitucional

Declara que corresponde al Estado el poder de vincular las zonas del demanio marítimo de las Salinas de *Macchiareddu* y de los terrenos pantanosos de *Santa Gilla* para la protección del patrimonio animal y ambiental a los fines previstos en la Convención Internacional de Ramsar.

III. REFLEXIONES SOBRE EL CONFLICTO DE COMPETENCIA

Antes de examinar la cuestión de fondo planteada en esta *bella sentenza*, según el juicio de SERGIO BARTOLE, resulta conveniente destacar algunos aspectos de los *giudizi sui conflitti di attribuzione*. Pueden, en efecto, ser relevantes para la futura experiencia española.

El artículo 134 de la Constitución italiana atribuye a la Corte (expresión castellana que vale la pena resucitar para referirse, en forma abreviada, al Tribunal de la vecina República) la competencia para conocer de «los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, entre el Estado y las Regiones y los de las Regiones entre sí».

La primera cuestión que se plantea es la discriminación entre los *conflitti di attribuzione*, es decir, los *conflictos constitucionales* del título IV de la Ley Orgánica de nuestro Tribunal Constitucional (LOTIC), y las *questioni di giurisdizione* equiparables, en forma superficial, a las *cuestiones de competencia* entre la Administración y los Tribunales de nuestra Ley de Conflictos Jurisdiccionales de 17 de julio de 1948. (Cfr., *omnibus*, GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, I, 3.^a, Madrid, 1979, p. 447 y ss.).

El proceso constitucional atribuido a la Corte en sede de juez de conflictos deja a salvo la regulación anterior sobre las *questioni di giurisdizione* (art. 37.2 de la Ley de 11 de marzo de 1953, núm. 87). Sería difícil profundizar en una comparación entre el sistema italiano y el español en materia de *cuestiones de competencia*. Sólo la terminología, poco precisa en ambos sistemas, nos obligaría a largas explicaciones, complicadas por la similitud aparente de las lenguas. Me remito, por ello, a las exposiciones de RENATO ALESSI (*Principi di Diritto amministrativo*, II, 3.^a, Milán, 1974, p. 920 y ss.) y VINCENZO CAIANIELLO (*Lineamenti del processo amministrativo*, 2.^a, Turín, 1979, p. 135 y ss.). Para lo que nos interesa, basta con decir que el sistema italiano es antitético del español. Compete allí al órgano supremo de la Corte de Casación la potestad de decidir sobre las contiendas de jurisdicción, mientras que aquí, como es sabido, la decisión compete a S. M. el Rey, previa deliberación del Consejo de Ministros y dictamen del Consejo de Estado. Frente a la solución intermedia —francesa— que atribuye la potestad de decidir las contiendas a un *Tribunal de Conflictos* mixto integrado por representantes de la Jurisdicción ordinaria y del Consejo de Estado, España e Italia se sitúan en los dos extremos de desequilibrio en favor

de la Jurisdicción ordinaria (Italia) y del Poder Ejecutivo (España). Ciertamente es que la solución española queda en parte compensada por la intervención objetiva e independiente del Consejo de Estado. Basta recordar que, en Italia, además del fervor liberal del siglo XIX en pro de la supremacía de la Jurisdicción ordinaria, también influyó en la solución judicialista vigente el hecho de que el *Consiglio di Stato* (competente con jurisdicción retenida desde la Ley de 20 de noviembre de 1859, número 3780, hasta la Ley de 31 de marzo de 1877, número 3761, como narra CAIANIELLO) decidiera en favor de la Administración Pública cuatro de cada cinco cuestiones de competencia (ALESSI). Pero, a pesar de todo, el Gobierno puede en nuestro ordenamiento oponerse al dictamen del Consejo de Estado y elevar al Rey la propuesta que le plazca.

Ahora bien, en un ordenamiento constitucional avanzado existen mecanismos correctores que pueden hacer disminuir el desequilibrio. Dejando aparte consideraciones de *lege ferenda* (Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA), mientras subsista la vigente Ley de 17 de julio de 1948, el posible abuso que el Poder Ejecutivo pudiera hacer de sus competencias en la materia podría ser controlado políticamente por el Congreso de los Diputados (art. 108 Const.). El artículo 2.5 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado subraya la posibilidad de exigir responsabilidad solidaria a todo el Gobierno, en caso de que la decisión se adopte *oído el Consejo de Estado*. Pero además de esta vía, a la que hay que reconocer una virtualidad pequeña, dado el carácter técnico que revisten las cuestiones de competencia, existe otro remedio de mayor trascendencia, cual es el de suscitar un *conflicto constitucional* ante nuestro Tribunal Constitucional.

Esa es la posibilidad que sugiere VEZIO CRISAFULLI, siguiendo generalizada doctrina. Entre las *questioni di giurisdizione* y los *conflitti di attribuzione* puede existir un nexo de sucesión temporal. En efecto, una vez que, en Italia, se ha producido la decisión de la Corte de Casación, se podría plantear un *conflicto di attribuzione* ante la Corte Constitucional cuando la decisión fuese desfavorable a la Administración pública. El Gobierno, en nombre de la Administración pública, podría recurrir contra el Poder Judicial (CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, II, 4.^a, Padua, 1978, p. 374 y ss.). No debe ser ajena a tal sugerencia la preponderancia de la Jurisdicción ordinaria que ha suscitado las críticas de la mejor doctrina (Cfr. CAIANIELLO). Por todo ello, cabe sugerir en España que el Consejo General del Poder Judicial

suscite un conflicto con el Gobierno (art. 59 LOTC), cuando la decisión de una cuestión de competencia haya sido desproporcionadamente favorable a la Administración pública.

De *lege ferenda*, si España acoge el sistema intermedio francés que inspira el proyecto de ley orgánica del Poder Judicial, conviene mantener la posibilidad de que nuestro Tribunal Constitucional pueda conocer, en sede de Juez de Conflictos, de las decisiones del Tribunal Mixto que, en su caso, se cree. Y, dado que dicho Tribunal de Conflictos no figura entre los órganos especificados en el artículo 59.3 de la LOTC, convendría, si fuera necesario, hacer uso de lo que establece el artículo 161.1 d) de la Constitución para facilitar el acceso, por vía de conflicto, ante el Tribunal Constitucional. La solución no sería muy distinta a la arbitrada para los procedimientos de amparo.

Otros aspectos de los *conflitti di attribuzioni* en los que la madurez de la experiencia italiana puede resultar interesante para nuestro Derecho son los siguientes.

Aunque conceptualmente se diferencien nítidamente, tanto en España como en Italia, el recurso directo de inconstitucionalidad contra las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley de las Regiones o de las Comunidades Autónomas, de una parte, y los conflictos de competencia, de otra, no por ello dejan de presentar caracteres comunes.

El recurso de inconstitucionalidad se produce cuando se enjuicia una ley o disposición normativa con fuerza de ley. El conflicto constitucional versa, en cambio, sobre atribuciones de carácter administrativo, entre las que se incluye la potestad reglamentaria. En el conflicto constitucional se debate, en lo esencial, una *vindicatio potestatis* (cfr. los argumentos esgrimidos *sub c*) por la Abogacía del Estado en los antecedentes de la sentencia que se comentará, mientras que en el recurso de inconstitucionalidad se trata de resolver una antinomia. A pesar de ello, y así lo ha puesto de relieve nuestro Consejo de Estado en su dictamen de 14 de mayo de 1981 (expediente 43.347), no son pocos los supuestos en los que cualquier Tribunal Constitucional, y así la Corte italiana, al declarar la inconstitucionalidad de la ley impugnada, y siempre que la misma derive de una invasión de competencias ajenas, se pronuncia sobre los límites exactos de la competencia misma (*conf. CRISAFULLI*). Además, la Corte Constitucional ha afirmado (sent. núms. 73/1965 y 195/1972) que «en el curso de los procesos sobre conflictos de competencia puede aún la Corte, según jurisprudencia

constante, plantear por sí misma en vía incidental cuestiones de inconstitucionalidad de disposiciones legislativas que tengan carácter instrumental para la resolución del conflicto principal». Y, en análogo —y no excluyente— sentido, la Ley Orgánica de nuestro Tribunal Constitucional establece en su artículo 67 la posibilidad de que un conflicto constitucional se sustancie en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad.

Lo expuesto puede servir para analizar la posición respectiva del Estado y de las Regiones ante los conflictos constitucionales de competencia. La doctrina italiana ha subrayado (cfr. GROTANELLI DE SAN- TI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Milán, 1961), que Estado y Región se encuentran equiparados en sede de conflicto de competencias (dejando aparte los controles administrativos del Estado italiano sobre los actos administrativos regionales). En cambio, cuando el Estado impugna en vía principal o directa (*giudizio in via di azione*) una ley regional se encuentra en una posición de supremacía en relación con las Regiones, que no ostentan éstas cuando promueven el mismo recurso directo contra una ley estatal. En el primer caso, la impugnación de la ley regional por parte del Estado tiene carácter *preventivo*, en cuanto condiciona y precede a la promulgación de dicha ley por parte del presidente de la Región (artículo 127 Const.). En cambio cuando una Región impugna una ley del Estado, el recurso no tiene carácter *preventivo* ni determina la interrupción del procedimiento de perfección de la ley impugnada. Además, la Región sólo puede recurrir contra una ley del Estado cuando tal ley invada su esfera de competencias (*interesse a ricorrere*) mientras que, con relación al Estado, legitimación e interés para recurrir se confunden, en cuanto que se supone que el Estado actúa siempre en defensa del ordenamiento jurídico total por lo que puede impugnar una ley regional aduciendo también cualquier violación del ordenamiento constitucional distinta de la infracción del reparto de competencias entre el Estado y las Regiones (cfr. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., loc. cit., p. 272 y ss.; sobre el *interesse a ricorrere*, cfr. SANDULLI, *Il giudizio sulle leggi*, Milán, 1967, p. 36 y ss.). En suma, se parte de la presunción de que el Estado central (*Oberstaat*) tiene siempre interés para recurrir frente a las Regiones (*Gliedstaaten*) y ello porque el Estado central, siguiendo la conocida distinción kelseniana, asume la tutela del *Estado integral* o del Estado como un Todo (*Gesamtstaat*).

Por todo ello, la mejor doctrina no duda en separar institucional-

mente el recurso directo promovido por el Estado contra una ley regional del recurso promovido por una Región contra una ley del Estado. En el primer caso nos encontramos ante un verdadero mecanismo de control del Estado sobre la Región (PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milán, 1979, p. 146 y ss.). Sólo el segundo constituye un medio de tutela del propio ámbito de competencia legislativa en un ordenamiento plural. Cuando el Estado recurre no actúa tanto en defensa de sus competencias legislativas como en tutela del *Todo*, con la prepotencia de un superior.

Esta posición de supremacía desaparece en los conflictos de competencia entre el Estado y las Regiones. El conflicto constituye así, tanto un medio de defensa de las competencias regionales, como instrumento de tutela de las competencias estatales. (*Conf.* PIZZETTI, *op. cit.*, y PALADÍN, *Diritto regionale*, 3.^a, Padua, 1979, p. 413.) Tanto a las Regiones como al Estado se les exige un interés especial para recurrir: que el otro sujeto frente al que se recurre haya invadido el ámbito de competencias del recurrente. Aunque no haya faltado una jurisprudencia similar a la que eximió al Estado del requisito del interés (*spec.* sentencia 14/1965, de 12 de marzo, sobre la impugnación de un Reglamento interno del Consejo Regional de *Friuli-Venezia Giulia* en la que el Estado impugnaba —y fue acogido el recurso— la norma que admitía que un solo Consejero pudiera formar «grupo consiliar» si había sido elegido en una lista de la minoría étnica eslovena), la orientación actual de la Corte y la doctrina es clara en ese sentido (*conf.*, *Omnibus*, CRISAFULLI, *op. cit.*, p. 398).

No menos interesante es el procedimiento de suspensión del acto impugnado, que viene establecida en el artículo 40 de la calendada ley número 87, 1953, que reza:

«La Corte, mediante auto motivado, puede, en el transcurso del juicio y por graves razones, suspender la efectividad de los actos que han dado lugar al conflicto constitucional de competencia.»

Para la adopción del acuerdo de suspensión es necesario, nos dice CRISAFULLI, que la Corte reconozca —aun a título provisional— la existencia de un *fumus boni iuris* a favor de la parte recurrente. Pero, lo que aquí nos interesa es que, ante esta grave medida cautelar, el Estado y la Región concurren en plano de igualdad ante la Corte Constitucional.

Por último, y la observación es válida para España, no se ha dejado de subrayar la situación especial de las Regiones frente a los Municipios y las Provincias. Los tres Entes tienen garantizada constitucionalmente una propia esfera de autonomía para la gestión de sus propios intereses (cfr., *omnibus*, Pizzetti, *op. cit.*, *passim.*), en el sentido expuesto, dada la identidad de nuestros ordenamientos, el propio Tribunal Constitucional español en su sentencia de 2 de febrero de 1981 (recurso núm. 186/1980) y por el Consejo de Estado en su dictamen, ya citado, de 14 de mayo de 1981. Pues bien, la falta de legitimación de Municipios y Provincias para entablar conflictos constitucionales de competencia constituye, junto a la falta de potestades legislativas propias en estos Entes autónomos, una importante diferencia institucional, si no cualitativa sí al menos cuantitativa, en la tutela de la autonomía de los Entes territoriales autónomos.

Reflexionando sobre nuestro ordenamiento, se pueden extraer consecuencias de las observaciones formuladas. En primer lugar, la proximidad destacada entre el recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas y los conflictos de competencia, pueden ser útiles para tratar de defender —aunque sea difícil hacerlo— el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Cfr., *omnibus*, RUBIO LLORENTE y ARAGÓN REYES: «La Jurisdicción constitucional», en *La Constitución española de 1978*, de PREDIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid, 1980, página 831 y siguientes.) Hay que esperar a la sentencia de nuestro Tribunal Constitucional sobre la impugnación de la ley 6/1980, de 17 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, sobre transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad, para pronunciarse sobre un precepto que, a mi juicio, plantea serias dudas sobre su constitucionalidad. Por el momento, el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el recurso y la suspensión. (Cfr. *Diario Oficial de la Generalidad* de 8 de abril de 1981, núm. 120.) No podía ser de otra forma, dada la dicción del citado artículo 30, en tal trámite procesal. Ahora bien, resulta importante destacar que el artículo 161.2 de la Constitución consagra una diferencia institucional importante entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sea el recurso, sean los conflictos, o ya la impugnación del título V de la LOTC, muestran la prepotencia del Estado en una verdadera actividad de *control* en la que el interés que se defiende es el de España (art. 2.º Constitución), concebida como un *Todo* (*Gesamtstaat*), cuya tutela compete a los órganos

del Estado central. Es cierto que dicha supremacía se debe contrastar con los controles administrativos que, por vía general, competen a la jurisdicción contenciosa (art. 153 c) Constitución). Pero los datos del ordenamiento italiano deben ser tenidos en cuenta a la hora de elaborar una construcción científica sistemática y global de nuestro sistema de autonomías. El límite impuesto a las Comunidades Autónomas para el recurso (art. 32.2 LOTC) y el muy diferente mecanismo de suspensión (art. 64.3 LOTC) ostentan trascendencia indudable.

Por último, la sentencia que se comenta *zone umide per uccelli acquatici*, plantea el problema de la progresiva dilatación de los conflictos, desde los *conflictos reales* hasta, casi, los *conflictos virtuales*. El problema de los *controles preventivos* es enormemente complejo. He tenido ocasión de ocuparme de él en mi trabajo *Los tratados internacionales y los controles de constitucionalidad* (en REDA, en prensa). A tenor de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley número 87 de 1953, se requiere en Italia para la admisibilidad del conflicto ante la Corte que *haya sido dictado un acto* que sea denunciado como invasor de la esfera de competencias del recurrente. El conflicto, por ello, y en igual sentido cabe interpretar los artículos 62 y 63 de nuestra LOTC, ha de ser *real*, excluyéndose impugnaciones preventivas respecto de violaciones de la esfera de competencias del actor todavía no concretadas en un acto impugnabile. No obstante, la jurisprudencia italiana ha ido ampliando el concepto de acto invasor hasta el punto de que una parte de la doctrina (*conf., omnibus*, CRISAFULLI, *op. cit.*, p. 404 y siguientes) entiende que se admiten ya *conflictos virtuales*.

La jurisprudencia de la Corte ha declarado admisible el conflicto de *actos internos* del Estado o de la Región, como meras *circulares* (admitidas desde la sentencia número 17 de 1962 a la número 299 de 1974), o incluso respecto de «cualquier manifestación de voluntad» en la que se afirme el derecho —frente al otro Ente— de ejercitar una competencia (sentencia número 164/1963). Igual ha ocurrido con «actos preparatorios», como en la sentencia número 171/1971 o incluso en actos de omisión parcial (sentencia número 49/1972). Remito, para este problema, a CRISAFULLI, de donde he tomado los datos anteriores (*Lezioni*, *cit.*, p. 405 y ss.). Este autor, con la lucidez que le caracteriza, destaca que en alguno de estos supuestos puede, tal vez, entenderse que se ha emanado un *acto* (vgr. una *circular*), con lo que se cumple lo previsto en el artículo 39 de la Ley número 87/1953, pero que, en cambio, es difícil admitir que dicho acto haya violado ya en forma con-

creta la esfera de competencias del recurrente. Si así fuera faltaría otro de los elementos necesarios para la noción de conflicto. En definitiva, nos encontramos en la frontera del *conflicto virtual*, o aún no producido. La sentencia número 123/1980, que se comenta, reafirma esta corriente jurisprudencial, esta vez con relación a la actividad preparatoria de la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse por tratado. Desde tal perspectiva se demuestra, aún con mayor claridad, la corrección del razonamiento utilizado por la Corte. En efecto, la Región de Cerdeña estimó que el Tratado, al que servía de preparación la resolución impugnada, no se había perfeccionado aún en la esfera internacional, por lo que no entraba en juego el límite del respeto de las obligaciones internacionales. Ahora bien, este razonamiento no nos convence enteramente ya que, una vez iniciado el proceso de conclusión del tratado, la actividad interna del Estado puede llegar a ostentar relevancia internacional. Considérese la prohibición de realizar actos que atenten contra el *objeto y fin* del tratado (*inejecución preventiva*) antes de que el Estado haya manifestado su consentimiento en obligarse por el mismo (art. 18 Convención de Viena). ¿No podría haber sido argumento para demostrar, frente a la Región, que la resolución impugnada, aun interna, sobrepasaba el ámbito de competencias de la actora? ¿Qué hubiera ocurrido si la Región de Cerdeña —como a mi juicio hubiera debido hacer— solicita la suspensión de la aplicabilidad de la resolución impugnada, según el artículo 40 de la Ley número 87/1953? ¿Se habría retrasado en cinco años la ratificación de la Convención de Ramsar? La conexión del acto preparatorio impugnado con el *treaty-making power* de la República italiana parece evidente. Pero esto nos lleva a examinar la cuestión esencial de fondo que se planteó en la sentencia número 123/1980.

IV. LIMITACIONES DE LA AUTONOMÍA REGIONAL POR OBRA DEL PODER EXTERIOR DEL ESTADO

La jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana sobre el problema de la incidencia de los tratados internacionales sobre la autonomía regional ha sido mudable. La doctrina se ha enfrentado con aspejeza en dos tesis contrapuestas: *centralista* y *regionalista*, a las que no ha dejado de ser sensible el Alto Tribunal. Finalmente, el problema de la ejecución interna del Derecho comunitario derivado ha provocado

una solución legislativa dudosa, alentada por la propia Corte, que no ha logrado sino avivar la polémica. Muy recientemente se empiezan a oír voces que, dejando aparte planteamientos retóricos, comprueban la escandalosa ineficacia que las Regiones, y también el Estado, han mostrado en el ejercicio de las competencias por las que, durante tantos años se ha discutido.

El problema se empieza a plantear en la década de los sesenta. En aquel momento sólo estaban establecidas en Italia las cinco Regiones de Estatuto especial. Conviene recordar que cuatro de estos Estatutos tuvieron su origen, forzado, antes de la aprobación de la Constitución. Así ocurrió con el Trentino Alto Adigio (Acuerdo italo-austriaco De Gásperi-Grüber de 1946), basado en la necesidad de tutelar la minoría de habla alemana; con el Valle de Aosta (D. legisl. núm. 545, de 7 de septiembre de 1945), donde el bilingüismo franco-italiano acrecentaba los riesgos del separatismo y con las dos islas, Cerdeña y Sicilia, donde, sobre todo en la última, el riesgo de independencia era evidente. La Asamblea Constituyente italiana sólo empleó cuatro días (del 28 al 31 de enero de 1948) para aprobar las cuatro leyes constitucionales (números 2, 3, 4 y 5, de 26 de febrero de 1948) sobre los cuatro Estatutos especiales de Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta y Trentino-Alto Adigio. Por ello, la coordinación de éstas, obsérvese bien, leyes constitucionales con la propia Constitución, era extremadamente delicada. Finalmente, por la ley constitucional número 1, de 31 de enero de 1963, se aprobó el Estatuto especial para la Región de Friuli-Venecia Julia, tras resolverse el problema internacional del Territorio de Trieste. Junto a estas autonomías existía el título V de la Constitución italiana para las Regiones de Estatuto común, el cual, como es sabido, permaneció más de veinte años sin el adecuado desarrollo normativo. Las críticas al mencionado *ambiguo e lacunoso* título V fueron frecuentes, desde Salvemini, quien lo calificó como *vaso vuoto con sopra la targhetta Regione*. Conf. PALADÍN, *Diritto* cit., p. 5 y ss.).

Lo expuesto, al menos para el observador extranjero, puede servir para comprender en parte una orientación decididamente antirregionalista que inspira la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sus primeros años de vida. Dicha orientación ha sido criticada, con justicia, por nutrida doctrina (cfr. F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Florencia, 1970, *passim.*). La corriente antirregionalista a nivel político se manifiesta, sobre todo, en la ley de 10 de febrero de 1953, número 62, conocida como *Ley Scelba*, para la constitución y el funciona-

miento de los órganos regionales o, quizá en el más atento de los calificativos que ha merecido, ley para la *no-constitución* de las Regiones ordinarias (Paladín).

En esta situación se plantea la cuestión de la interferencia de los ordenamientos jurídicos regionales en las relaciones internacionales de la República italiana. Los problemas planteados, como señaló Mario Scerni, eran fundamentalmente dos:

a) Si la adaptación (*adattamento*) del ordenamiento interno italiano a las normas de Derecho internacional debía ser encomendada exclusivamente a la actividad normativa de los órganos centrales del Estado cualquiera que fuera el objeto de la norma internacional, e incluso aunque dicha norma afectase a una materia comprendida entre las que las Regiones (especiales) tenían atribuida competencia exclusiva. Recuérdese que, según los postulados dualistas que inspiran la doctrina italiana, el *adattamento* es necesario para la relevancia interna de la norma internacional.

b) Si la actividad legislativa regional debía quedar limitada, y en qué medida, por la existencia de normas internacionales de las que era destinatario el Estado italiano. (Conf. M. SCERNI, *Ordinamento regionale e Diritto internazionale*, en *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova*, 1966, p. 266.)

No se discutía, aunque como veremos la situación ha cambiado, que el *treaty-making power* pertenecía en exclusiva al Estado, con exclusión de cualquier competencia en la materia por parte de las Regiones. Hasta el año 1960, la generalidad de la doctrina se había pronunciado en general por la tesis de que correspondía al Estado la ejecución interna de los tratados internacionales suscritos por Italia, excluyendo así la competencia de las Regiones. Especial interés, en ese sentido, tuvo un artículo de PALADÍN: «Sulle competenze connesse dello Stato e delle Regioni» (en *Riv. trimestrale di Dir. pubblico*, 1959, p. 443 y siguientes), quien formuló, por primera vez, la tesis de la *conexión* entre la competencia de *estipular* y la de *ejecutar* en la esfera interna los tratados internacionales, correspondiendo ambas al Estado. En el año 1959, Antonio la Pérgola formula una tesis que luego sería acogida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el sentido de atribuir al Estado la competencia para ejecutar los tratados internacionales incluso en materias atribuidas al legislador regional («Note sull'esecuzione degli obblighi internazionali nelle materie di competen-

za del legislatore regionale», en *Atti del Terzo Convegno di Studi giuridici sulla Regione* (Cagliari-Sassari, 1 al 6 de abril de 1959, p. 539 y siguientes). La aportación de este autor, luego criticada por las tesis regionalistas, sigue siendo, a mi juicio, la más completa que se haya formulado sobre el tema. Los tres argumentos esenciales en los que se han basado los defensores de las teorías denominadas *centralistas* son:

a) La existencia de una materia especial: *Relaciones internacionales*, que habría quedado reservada al Estado a pesar de la creación de las Regiones y que abarcaría la adaptación del ordenamiento jurídico interno al Derecho internacional (LA PÉRGOLA). La materia de relaciones internacionales es *acéfala*, en cuanto que es imposible pre-determinar abstractamente su contenido. «En otros términos, el contenido de esta materia deberá rellenarse y construirse en cada ocasión estableciendo o cambiando el contenido de las normas internacionales de las que es destinatario el Estado. De ello resulta que la esfera de competencia de los órganos encargados de legislar en materia de relaciones internacionales se amplía o comprime según las variaciones y cambios que, en el área de las relaciones externas del Estado, se verifican como consecuencia de la creación, modificación y extinción de normas internacionales» (LA PÉRGOLA, *op. cit.*, p. 566). Puede coincidir así, y superponerse, con cualquier otra materia, incluidas las atribuidas al legislador regional. En tal caso esta competencia exclusiva del Estado limita las competencias regionales. Pero el límite no resulta de la atribución al Estado de competencia, sino del *ejercicio concreto* por parte de éste de la misma. Surge una situación análoga a la de la *competencia concurrente*. Si el Estado tiene competencia exclusiva en materia de asuntos exteriores y ejercita su poder sobre materias atribuidas a la competencia de las Regiones, resulta que Estado y Regiones pueden intervenir sobre las mismas materias. Pero la intervención del Estado tendrá efectos preclusivos en relación a las sucesivas; intervenciones del legislador regional (*op. cit.*, p. 567 y ss.)

b) La tesis de las *competencias conexas* (PALADIN), que parte de la premisa de que la Constitución italiana ha enumerado las competencias de las Regiones, no así las del Estado. Existe por ello una *presunción de competencia legislativa local*, paralelamente opuesta a la *presunción de competencia legislativa central*, en aquellas materias

no enumeradas como de competencia regional. Ahora bien, se formulan una serie de consideraciones que tratan de demostrar, de una parte, los inconvenientes que resultan si se acoge la competencia de las Regiones en la ejecución de los tratados y, de otra, la conveniencia, e incluso necesidad, que la competencia discutida sea atribuida al Estado, en cuanto que se debe considerar *conexa* a otra competencia, la de concluir tratados internacionales, de la que están investidos, de forma clara, los órganos centrales del Estado. Se precisa que el fenómeno de la *conexión* sólo se puede justificar cuando una determinada competencia sea no sólo útil en sentido instrumental, sino indispensable para que el ejercicio de la otra competencia, a la que está ligada institucionalmente, resulte materialmente posible o, por lo menos, eficaz. Las consideraciones oportunas para demostrar la conexión del *poder de estipular* tratados con el de *ejecutarlos* en el ordenamiento interno se resumen así:

1) Los argumentos utilizados por la doctrina y la jurisprudencia de otros ordenamientos federales para llegar a afirmar la competencia de los órganos centrales sobre la base de una hábil *reductio ad absurdum* de la tesis que propugna la competencia de los órganos locales. (Esta tesis está recogida en el último párrafo del apartado 4 de los fundamentos jurídicos de la sentencia número 123/1980, que se comenta, con cita del caso *Missouri versus Holland* de la jurisprudencia americana). Si la ejecución de los tratados referentes a materias propias del legislador local se sustrae a los órganos centrales, la extensión del *treaty-making power* queda reducida necesariamente hasta hacerse coincidir con el ámbito de competencias del legislador central. Se crearía así un *vacío* (correspondiente al ámbito de competencias del legislador local) en el que ningún órgano, central ni local, podría actuar por vía de tratado.

2) No existe en el ordenamiento italiano ningún medio idóneo para garantizar que los órganos regionales ejecuten los tratados internacionales en materias de su competencia. Pero del artículo 10 de la Constitución resulta, en cambio, la obligación de cumplir las obligaciones internacionales. El único mecanismo posible sería la disolución del Consejo Regional (art. 126 Const.) que incumpliese la presunta obligación de ejecutar los tratados. Este mecanismo sería totalmente insuficiente, amén de inadecuado, para el fin propuesto.

3) *A contrario* se toman los argumentos utilizados por la doctrina extranjera para defender la competencia de los legisladores locales.

Los ordenamientos que admiten que los Estados miembros ejecuten los tratados internacionales, prevén asimismo que dichos Estados pueden concertar tratados por sí mismos. Dado que las Regiones italianas carecen de *treaty-making power*, deben carecer también de la competencia de ejecutar los tratados (*conf.* para la exposición transcrita, LA PÉRCOLA, *op. cit.*, p. 549 y ss., cuyo resumen de la tesis de PALADÍN he seguido).

c) El límite que se contiene en numerosos Estatutos regionales consistente en que las Regiones ejerciten su propia potestad normativa *con respeto de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado* (MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milán, 1961, p. 235 y ss.). Este límite se encuentra establecido en el artículo 3.º del Estatuto sardo; artículo 2.º del del Valle de Aosta y artículo 4.º del Estatuto especial del Trentino Alto Adigio (cfr. PANZERA: «La esecuzione dei trattati riguardanti materie attribuite alla legislazione regionale», en *Riv. di Diritto internazionale*, 1972, p. 254). La Corte Constitucional, en su sentencia número 49/1963 (de 9 de abril) ha afirmado que «no puede atribuirse importancia al hecho de que el Estatuto de la Región siciliana no mencione expresamente» este límite, entendiéndolo aplicable implícitamente a la misma y, con menos claridad, a todas las Regiones de Estatuto ordinario. Pues bien, partiendo de la base de que las Regiones italianas están desprovistas de personalidad internacional, afirma MAZZIOTTI que el límite del respeto de las obligaciones internacionales sólo puede ser relevante para ellas en cuanto tales obligaciones hayan sido transformadas en normas de Derecho interno: ello presupone que sea un Ente distinto que la Región el competente para introducir en el ordenamiento italiano (siempre sobre postulados dualistas) las normas necesarias. Ese Ente, concluye, no puede ser otro que el Estado (*op. cit.*, p. 236).

Hay que señalar, por último, que las disposiciones estatutarias citadas, extendidas a todas las Regiones en la forma expresada, sirven para justificar la limitación de las competencias regionales por obra de la normativa de ejecución de los tratados internacionales (cfr. *supra*, p. 25 *sub b*).

Las tesis expuestas encontraron pronto acogida en la jurisprudencia constitucional. Así, la sentencia de 11 de julio de 1961, número 46, en orden a la pretensión de la provincia de Bolzano de establecer programas de radio y televisión en lengua alemana sobre la base del

artículo 6.º de la Constitución, que establece la protección de las minorías lingüísticas, declaró:

«El principio de protección de las minorías (art. 6.º) debe ser considerado como criterio que ha de seguir el legislador, pero no puede justificar ninguna modificación del reparto de competencias entre el Estado y la Región.

Y mucho menos podría producirse tal modificación por obra del Acuerdo de París (DE GÁSPERI-GRÜBER), ya que es incontrovertible el principio que confía al Estado, y sólo a él, la ejecución interna de las obligaciones asumidas en relaciones internacionales con otros Estados. Este principio no ha sido derogado, en modo alguno, por el Estatuto. El respeto de las obligaciones internacionales que establece el artículo 4.º del mismo (Trentino Alto Adigio) está establecido sólo como límite de la autonomía de la Región y de la Provincia y, por consiguiente, puede ser tomado en consideración para declarar la nulidad de las normas dictadas por éstas en violación del mismo. Sin embargo, no puede invocarse jamás para legitimar la asunción por parte de los Entes citados de competencias no previstas por la ley constitucional que aprobó el Estatuto.»

Tal orientación de la jurisprudencia, que se mantendrá —no sin alguna vacilación— en el tiempo (cfr. MARCELLO CAPURSO: «Le ideologie giuridiche dello Stato nazionale moderno e l'ordinamento comunitario nella giurisprudenza italiana», en *Scritti on. Costantino Mortati*, I, Milán, 1977, p. 87 y ss.; 98 y ss. e intervención de G. SPERDUTI en *Comunità europee e ruolo delle Regioni*, Congreso promovido por el Consejo Regional de Lombardía el 26 y 27 de octubre de 1979, Milán, 1981, página 205 y ss.), inspiró también la legislación italiana en los años setenta. Así, el artículo 17, letra a) de la Ley número 281/1970, sobre las finanzas regionales y los Decretos legislativos de 1972 por los que se dio actuación a las Regiones de Estatuto ordinario. Frente a ella, y a las doctrinas que la sustentan, surgió pronto una reacción doctrinal *regionalista* que pronto iba a manifestar su influencia.

Su máximo defensor ha sido, quizá, Aldo Bernardini, primero en *Ordinamento regionale e adattamento al Diritto internazionale* (Giur.

costituzionale, enero-abril 1963, p. 449 y ss.) y en otros escritos ulteriores, entre los que hay que destacar: «Competenza normativa regionale e affari esteri: prime considerazioni (en *Democrazia e Diritto*, XVI, 1975, p. 279 y ss.). A él hay que añadir, entre muchos a Franco Bassanini, especialmente en *Le Regioni fra Stato e comunità locali* (Bolonia, 1976, p. 123 y ss.) y muy recientemente, junto con Paolo Caretti, en *Comunità europee e ruolo delle Regioni*, ya citado (p. 3 y ss.).

Las tesis *regionalistas* parten de la aseveración de que la adaptación (*adattamento*) del ordenamiento interno al Derecho internacional no puede alterar el reparto constitucional de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, ni menos entre el Estado y las Regiones. La tesis centralista implica una *dislocación de competencias* en favor del Estado que no tiene ningún apoyo normativo constitucional expreso. La materia «asuntos exteriores» no puede ser admitida porque cubre todas las materias posibles dentro del derecho estatal. Es materia *acéfala y elástica* que puede producir una verdadera *espropriazione* de las competencias regionales, como resulta del Derecho comunitario derivado en materia de agricultura (BASSANINI). Además de admitirse esta *supermateria*, el sistema normativo regional perdería toda certeza y estabilidad suprimiendo cualquier opción de construir un ordenamiento regional armónico por parte de los Entes territoriales subordinados al Estado. Señala BERNARDINI que la adhesión italiana a las Comunidades europeas ha hecho explotar la contradicción intrínseca de las tesis centralizadoras. Se ha modificado el criterio tradicional vigente en Italia sobre el *adattamento* al admitirse la aplicabilidad inmediata de los Reglamentos comunitarios en el Derecho italiano. Por otra parte, las directivas comunitarias suponen un vínculo (de hecho) para el Parlamento italiano. De esta forma se han fortalecido peligrosamente las competencias del Poder Ejecutivo (sobre todo cuando actúa en sede comunitaria) en el ejercicio del *potere estero*. Y ello significa «la concentración hacia arriba, en sedes cada vez más lejanas de la soberanía popular, de los poderes de decisión que actúan, al mismo tiempo, en el interior y en el exterior del Estado. Hay una clara tendencia centralizadora y verticalista que ha producido incluso la mortificación de los poderes del propio Parlamento, reducidos, cada vez más —si no excluidos— al mero registro formal de decisiones tomadas en otras instancias». (*Competenza normativa regionale*, cit., p. 282).

La tesis de las competencias conexas carece de todo apoyo normativo. El único que puede esgrimir; el límite del «respeto de las obliga-

ciones internacionales» del Estado por parte de las Regiones debe ser entendido en la siguiente forma: «no circunscribe las competencias normativas de las Regiones; no crea, por tanto, un espacio o una materia sustraída al poder normativo regional (como afirmaba Mazzorri), sino que *presupone* dicho poder normativo por parte de las Regiones. El límite expresado establece que el poder de la Región debe ser ejercitado de una vierta manera, es decir, sin que contraste con las obligaciones internacionales del Estado (BERNARDINI: *Ordinamento regionale*, cit., p. 457 y ss.).

Como puede apreciarse, los argumentos esgrimidos ostentan también una gran solidez. Con el establecimiento de las Regiones de Estatuto ordinario cobran mayor importancia. Franco Bassanini ha subrayado que la extensión e intensidad que el Derecho comunitario europeo ha ido asumiendo en algunas de las materias atribuidas constitucionalmente a la competencia de las Regiones, como la agricultura o la formación profesional, ha demostrado la exactitud de la tesis *regionalista*. Si se siguiese acogiendo la doctrina centralista, el título V de la Constitución quedaría reducido a un mero *flatus vocis* (LE REGIONI, cit., p. 130).

La Corte Constitucional fue sensible a estos argumentos en su sentencia de 24 de julio de 1972, número 142. En la misma afirmó que la atribución a Entes menores distintos del Estado de competencias en materia de ejecución de las normas comunitarias debía presuponer la posesión por parte del Estado de mecanismos idóneos para realizar por sí mismo tal ejecución en caso de inercia de la Región a la que se hubiera atribuido en principio dicha competencia. Añadía la Corte que «no existen mecanismos de tal clase en nuestro ordenamiento», por lo que consideraba que la única solución para hacer concurrir a las Regiones en la aplicación de los reglamentos comunitarios era la delegación por parte del Estado de dicha competencia. Y concluía con la siguiente y clara invitación «... eso, hasta que la situación no sea modificada con el recurso a los procedimientos oportunos».

Con base en dicha sentencia (que se confirma con la sentencia número 182/1976), la importantísima Ley de Bases de 22 de julio de 1975 número 382 y el consiguiente Decreto legislativo de 24 de julio de 1977, número 616 (sobre cuyas bases —y bajo la dirección del profesor Massimo Severo Giannini— se ha producido una seria y amplia modificación del ordenamiento regional italiano) han acogido la tesis *regionalista*.

El artículo 6.º del Decreto número 616 citado establece:

«Se transfieren a las Regiones, en cada una de las materias comprendidas en el presente Decreto, las funciones administrativas relativas a la aplicación de los reglamentos de la Comunidad Económica europea, así como a la ejecución de sus directivas, adoptadas por el Estado con ley que indica expresamente cuáles son las disposiciones básicas (*di principio*).

A falta de ley regional, la ley del Estado será observada en todas sus disposiciones.

El Gobierno de la República, en caso de inactividad comprobada de los órganos regionales que implique incumplimiento de las obligaciones comunitarias, puede disponer, previa deliberación del Consejo de Ministros, dictamen de la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales y oída la Región interesada, un plazo apropiado para la actuación de ésta. Cuando persista la inactividad regional, una vez transcurrido dicho plazo, el Consejo de Ministros puede adoptar las medidas necesarias en sustitución de la Administración regional.

De esta forma, el ordenamiento italiano ha evolucionado en un sentido más claramente regionalista. Las numerosas dudas suscitadas sobre la constitucionalidad de la disposición transcrita han sido despejadas por dos recientes sentencias de la Corte italiana de las que tendremos ocasión de ocuparnos en otros comentarios. Queda así planteado el estado de la cuestión en el ordenamiento de la vecina República cuando aparece la sentencia número 123/1980 que se comenta. Italia aparece empeñada en una brillante modificación de su estructura regional que la acerca a los modelos federales, de los que nunca está lejos un ordenamiento basado en la autonomía de Entes territoriales garantizada constitucionalmente. El interés de su experiencia para el Derecho español es evidente. (Cfr. *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, comentario al Decreto 616, de AUGUSTO BARBERÁ y FRANCO BASSANINI, Bolonia, 1978, spec. comentario al artículo 6.º de G. Gaja, p. 119 y ss.).

Por lo que respecta al problema que nos ocupa, el relanzamiento de la autonomía regional ha suscitado nuevas cuestiones, entre las que cobra especial interés la de la participación de las Regiones en

el *treaty-making power* del Estado, no excluida ya por la mejor doctrina (cfr. *Commentario della Costituzione, a cura di Giuseppe Branca*, arts. 83-87, Bologna, 1978, p. 237 y ss.) (comentario de A. CASSESE). El debate académico sobre las competencias Estado-Región va dejando paso a un sano empirismo en el que se busca la *eficiencia de las Administraciones Públicas* —muy lejana todavía— en el problema de la actuación del Derecho comunitario (conf. intervenciones de M. S. GIANINI y PAOLO DI CATERINI en *Comunità europee*, cit., p. 232 y ss. y 250 y ss.). Esperemos que no se cumpla, esta vez, la cáustica afirmación de GIANNINI: *Chi lava la testa all'asino perde il tempo ed il sapone (I nuovi poteri.*, cit., p. 18).

V. CONCLUSIÓN

A la luz de lo expuesto, se puede ya analizar el sentido de la sentencia número 123/1980. A mi juicio, la Corte ha reafirmado la tesis centralista que he expuesto con detalle más arriba. Parece —y la afirmación ha de ser contrastada con otras decisiones— como si la Corte diferenciase el sistema de ejecución de las normas de Derecho comunitario europeo del resto del Derecho internacional. Las sentencias números 81/1979 y 86/1979, ambas de 12 de julio, han aceptado lo que establece el artículo 6.º del Decreto de 24 de julio de 1977, número 616. Pero, a mi juicio, la solución adoptada para el Derecho comunitario deriva de una expresa previsión normativa, la que había sugerido la propia Corte en la calendada sentencia número 142/1972. A falta de la misma, el problema de la ejecución de las obligaciones internacionales en materia de competencia del legislador regional no tiene por qué ser resuelto en distinto sentido del que se manifestó en la sentencia número 46/1961.

En un sentido similar, aunque con gran cautela, se manifiesta SERGIO BARTOLE en su comentario a *prima lettura* de la sentencia número 123/1980 (*Giur. cost.*, loc. cit.). Es cierto que la decisión que comentamos no alude al problema del *adattamento* del Derecho interno a las previsiones de la Convención internacional de Ramsar, sino que se limita al poder de estipular tratados en la esfera internacional. Pero, en mi opinión, lo más importante de la sentencia que se analiza es lo que resulta *implicito* en la misma. Y, aunque en forma provisional, creo evidente que toda la construcción se funda en la tesis de la existencia de una materia *a se stante*: la de *relaciones internacionales*, que

compete en forma exclusiva al Estado en la forma que ha quedado explicada.

Quiero advertir, por último, que esta doctrina no es —a mi juicio— aplicable al sistema español. El problema expuesto debe ser resuelto conforme a los datos concretos que ofrece cada ordenamiento y, en este caso, el Derecho español está muy lejos del ordenamiento italiano. El análisis de nuestro sistema precisa un tratamiento monográfico que es imposible efectuar aquí.