

AUTONOMIAS REGIONALES Y PODERES COMUNITARIOS *

Por FRANCO BASSANINI, PAOLO CARETTI

1. El título de este informe («Autonomías regionales y poderes comunitarios») es tan amplio que parece incluir todos los distintos aspectos que presenta el problema de las relaciones entre regiones y comunidades europeas: tanto el de la participación de las regiones directa o indirecta (a través de órganos estatales) en la formación de las decisiones comunitarias, como el de la participación de las mismas en la aplicación del derecho comunitario.

Hay que señalar inmediatamente que aquí sólo nos ocuparemos del segundo de esos aspectos (corresponde a otros la tarea de abordar el primer aspecto) (1), advirtiendo, sin embargo, que en este trabajo tendremos en cuenta ambos aspectos por la estrecha conexión que los une y que sólo la necesidad de una organización más articulada de los trabajos de esta convención ha obligado a separar ambos aspectos.

* En *Le Regioni*, núms. 1-2, Milano, 1980.

(1) Véase el informe de CARBONE: *Le Regioni di fronte alle istituzioni comunitaire*.

NOTA.—Informe en la convención «Comunidades europeas y papel de las regiones», organizado por el Consejo Regional de Lombardia en Milán el 26-27 de octubre de 1979.

Antes de abordar los distintos aspectos que presenta el tema específico es necesario hacer algunas breves premisas de carácter general:

a) Hay que señalar, ante todo, que por participación de las regiones en la aplicación del derecho comunitario se entiende la actividad tanto legislativa como administrativa que es necesaria para que los actos normativos puestos en marcha a nivel comunitario encuentren plena aplicación en el plano interno. Es conocido que tales actos, es decir, esencialmente las directrices y los reglamentos (aunque no se agote en ellos la categoría de los actos comunitarios de contenido normativo) son configurados por los tratados como actos que, aunque sea en distinta medida, producen directamente efectos en el ámbito de los ordenamientos de los distintos Estados. También está claro que, como ya ha sido expuesto de forma convincente (2), cualquier norma de origen internacional o comunitaria para ser realmente «directamente aplicable» (de acuerdo con cuanto ha sido establecido por el artículo 189 del Tratado CEE con respecto a los reglamentos y extendido más tarde por la jurisprudencia comunitaria también al campo de las directrices, al menos en determinadas hipótesis) (3), necesita en todo caso que permita el desarrollo del ordenamiento interno de que se trata, en el momento en que esas formas son planteadas. De ahí se deriva el problema de definir también aquí con respecto a los actos normativos comunitarios la relación entre competencias estatales y regionales por lo que se refiere a su ejecución interna. En este sentido, el análisis y las conclusiones que le siguen se refieren fundamentalmente a los actos disciplinados por el citado artículo 189 del Tratado CEE (por la indudable mayor relevancia que éstos presentan en el aspecto de los poderes regionales), pero pueden ser extendidas también a otros actos normativos realizados por otras comunidades, siempre y cuando interfieran en materias de competencia regional.

b) Planteado en estos términos, el problema de la participación de las regiones en la aplicación del derecho comunitario no representa sino un aspecto, entre otros, de un tema de alcance más general, es decir, el de la definición del modelo de gestión del poder exterior del Estado, entendido tanto como actividad dirigida al cumplimiento de determinados objetivos a nivel internacional como (y es el aspecto que más directamente interesa aquí) en cuanto actividad dirigida a asegurar el acuerdo entre norma internacional y norma interna y el de la definición en este ámbito del papel que hay que reconocer a los entes regionales (4).

(2) Cfr. sobre este punto CONDORELLI: *Il giudice italiano e i trattati internazionali. Gli accordi self-executing nell'ottica della giurisprudenza*, Padua, 1974, 55 en adelante.

(3) Cfr. al respecto (también para las relativas referencias bibliográficas) SBOCCI: «La aplicabilidad de las directrices comunitarias y el ordenamiento italiano», en *Rev. de Dir. Int.*, 1977, 17 en adelante.

(4) Al respecto se remite a CARETTI: *Ordinamento comunitario e autonomia regionale. Contributo allo studio della incidenza del Diritto internazionale sui poteri delle Regioni*, Milán, 1979.

Efectivamente, no es casual el hecho de que todo el debate que se ha desarrollado con respecto a la ejecución del derecho comunitario presente contenidos y soluciones que no se explican hasta el fondo más que reconstruyendo las líneas de un planteamiento general que tiene raíces lejanas y que se relaciona directamente con este tema de alcance más amplio.

En consecuencia, habrá que hacer referencia al mismo, aunque dentro de los límites que permite este trabajo.

c) Hay que señalar que el problema de la búsqueda de un punto de equilibrio entre poderes centrales y poderes locales, por lo que se refiere a la acción internacional del Estado, no representa un problema típico exclusivamente del ordenamiento italiano, sino que, por el contrario, es un problema común a todos aquellos ordenamientos en los que existen formas de autonomía local. Para limitar el tema a los ordenamientos europeos, baste pensar en la República Federal Alemana (5). Aquí el tema ha sido objeto de amplio debate, sobre todo inmediatamente después de la creación de las Comunidades europeas, y hace ya tiempo que encontró soluciones a nivel legislativo que una praxis en constante desarrollo tiende a mejorar cada vez más. Pero la referencia vale también para Bélgica, donde precisamente en esta época están en discusión algunas propuestas legislativas que tienen por objeto precisamente la relación entre Comunidades, Estado y poderes locales. Se trata de elementos que aquí no será posible analizar detalladamente, pero que hay que tener presentes por un lado para medir la verdadera consistencia de esas posturas contrarias al reconocimiento de una competencia regional en la materia basadas en valoraciones de carácter general que parecen quedar desmentidas por las tendencias que mencionábamos arriba; por otro, para evitar que la adopción de una óptica exclusivamente nacional acabe por avalar soluciones injustificadamente distintas y atrasadas con respecto a cuanto se ha estudiado y experimentado fuera (en el ámbito de las Comunidades).

d) Finalmente, como última premisa, hay que señalar que las soluciones normativas adoptadas por el DPR 616, de 1977, sobre el punto que se analiza aquí, representan el fruto de una confrontación cerrada que se ha desarrollado tanto a nivel científico como a nivel político, entre dos posturas claramente diferenciadas: la una trata de reivindicar sólo para los órganos centrales (Parlamento y Gobierno) el conjunto de las actividades conectadas con las relaciones entre el Estado italiano y los otros Estados y organizaciones internacionales o supranacionales; la otra, por el contrario, respeta más el papel que la Constitución asigna a las regiones y no permite que pueda ser comprimido por debajo de esos límites que la Constitución marca para el ejercicio de los distintos poderes regionales.

(5) Véase un amplio tratamiento del tema en BIRKE: *Die Deutschen Bundesländer, en den Europäischen Gemeinschaften*, Berlin, 1973.

Los elementos de esta contraposición se pueden advertir claramente en el modelo hecho suyo por el DPR 616, que, de hecho, presenta aspectos que no siempre se pueden interpretar de forma unívoca y no siempre se pueden encuadrar con seguridad en el ámbito de la disciplina de las relaciones entre Estado y región, prevista por la Constitución (6).

Para valorar si dichas soluciones pueden ser entendidas como el definitivo punto final del debate sobre los temas en discusión o bien sólo como una etapa intermedia susceptible de ulteriores modificaciones y especificaciones, será conveniente partir del análisis de la cuestión que ha sido tratada en el DPR 616, tratando de poner en evidencia las premisas teóricas que han llevado por una determinada dirección el desarrollo del debate y de comprobar, por último, que esas premisas responden a la Constitución.

2. Sobre la base de cuanto ha sido dispuesto por el artículo 1, número 5, de la Ley de Delegación número 382, de 1975, el artículo 6 del DPR 616, de 1977, ha regulado la materia atribuyendo, como se sabe, a las regiones la competencia de ejecutar por vía administrativa tanto los reglamentos como las directrices comunitarias. En la hipótesis de que la región rechace o, en todo caso, omita proceder, poniendo así en juego la responsabilidad internacional (en este caso comunitaria) del Estado, está prevista una actuación sustitutiva del Gobierno, articulada de tal modo que permita una confrontación previa con la región que no ha cumplido y que implica en la fase decisional incluso al Parlamento a través de la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales.

Pero la misma disposición no se limita a disciplinar las competencias administrativas conectadas con la ejecución de la normativa comunitaria, sino que, más bien, aborda el problema del reparto de los poderes legislativos en la materia. Se prevé de esta forma que las regiones puedan aplicar las directrices comunitarias mediante leyes propias, aunque están supeditadas a la adopción por parte del Parlamento de una ley de «recepción» de las propias directrices. Dicha ley podrá incluso prescribir detalladamente las formas y los medios a utilizar para la aplicación de las directrices por parte de las regiones, pero esta parte podrá ser luego derogada por los legisladores regionales, respetando siempre las normas de principio indicadas expresamente en la ley, de acuerdo con el modelo de la potestad legislativa regional CD concurrente, disciplinado por el artículo 117 de la Constitución.

(6) Como comentario a los artículos 4 y 6 del DPR 616, véase CONDORELLI: «Comentario al art. 4, segundo párrafo», en *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*. Comentario al Decreto 616 de aplicación de la ley 382, a cargo de BARBERA y BASSANINI, Bolonia, 1978, 104 en adelante; GAJA: *Commento all'art. 6 idem*, 120 en adelante; STROZZI: «Problemi di coordinamento tra diritto comunitario, diritto internazionale ed autonomia regionale: le soluzioni del DPR 616», en esta REVISTA, 1978, 924 en adelante.

Por lo que se refiere a los reglamentos, mientras el artículo 7 del proyecto de decreto aprobado por el Consejo de Ministros el 18 de febrero de 1977 reserva a la competencia del legislador estatal «la eventual integración normativa», el artículo 6 del DPR 616 no incluye ninguna indicación en este sentido. Sin embargo, hay que considerar que, en la hipótesis de que el reglamento exija expresamente una actividad interna de carácter normativo o, en todo caso, esta actividad sea impuesta para que el reglamento tenga plena aplicación, esa actividad corresponde a las regiones en las materias de su competencia, siendo inaplicable en general a ese acto de las Comunidades el esquema norma general-norma detallada. En todo caso, podría pensarse, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 6, en una actuación subsiguiente del legislador estatal (análogamente al mecanismo previsto para las directrices) en el caso de que las regiones no procedan a la normatización integrativa eventualmente requerida (7).

El mismo argumento vale también para las regiones con Estatuto especial. En este sentido, en lugar de citar el DPR 616, hay que hacer referencia a aquellas leyes que en estos últimos años han salido en materia de ejecución interna de las directrices comunitarias: la ley 153 de 1975 (dictada para la aplicación de las tres directrices números 159, 160 y 161 de 1972, relativas a las estructuras agrícolas); la ley 352 de 1976 (dictada para la aplicación de la directriz número 268 de 1975, relativa a la agricultura de montaña y de zonas deprimidas); finalmente, la ley 584 de 1977 (dictada para aplicar la directriz número 305 de 1971, relativa a los procedimientos de adjudicación de las obras públicas a destajo).

En cada una de ellas se prevé también para las regiones de autonomía diferenciada la aplicación del poder estatal como sustitutivo para el caso de incumplimiento debido a la omisión por parte de ellas de proceder a nivel administrativo, así como se da por descontado la previa emanación de una ley estatal a fin de que los legisladores locales puedan actuar en aplicación de la normativa planteada por la directriz comunitaria.

En cambio, la equiparación de los dos tipos de región presenta más dudas, incluso por lo que se refiere a los límites que los legisladores regionales deben respetar. En dos de los casos señalados más arriba (leyes 153/1975 y 584/1977) el modelo adoptado resulta sustancialmente análogo al que recoge el artículo 6 del DPR 616; es decir, ley estatal que incluye normas tanto generales como detalladas, posibilidad de derogación por parte de las regiones (tanto de derecho común como de autonomía especial) sólo de las normas detalladas, respetando los límites a los que se refiere el artículo 117 de la Constitución o bien los límites marcados por los Estatutos especiales (8). En cambio, en el caso de la ley 352 de 1976, las regiones con estatuto

(7) Así, GAJA: *Ob. cit.*, 125.

(8) *Cfr.*, respectivamente, los arts. 2 de la Ley 153/1975 y 1 de la Ley 584/1977.

especial son llamadas directamente a dar aplicación a la directriz en cuestión con la única limitación de respetar la propia directriz, previéndose un poder estatal como sustitutivo sólo en caso de que falte la emanación de la ley regional (9). Es decir, un mecanismo más respetuoso de las diferencias existentes entre los dos tipos de autonomía regionales, pero que, como se ha dicho, no fue seguido por la posterior ley 584 de 1977.

No sólo, sino que a este respecto hay que recordar inmediatamente cuanto ha afirmado recientemente el Tribunal Constitucional en la sentencia 86 de este año. Ante la impugnación promovida por el Friuli-Venezia Giulia, por Sicilia y por las provincias autónomas de Trento y Bolzano del artículo 1, tercer párrafo, de la ley 584 de 1977, que acabamos de recordar, el Tribunal ha declarado la ilegitimidad constitucional de la norma en cuestión, en la parte en que pretende someter a ambos tipos de regiones a los límites establecidos por el artículo 117 de la Constitución, pero ello en el contexto de una decisión en la que se afirma que la expresa referencia a ese límite que se hace en la norma impugnada resulta superflua, teniendo que considerar en consecuencia a todas las regiones vinculadas al límite que marca el propio contenido de la directriz, tal y como queda expuesto en las normas de la ley estatal.

Y de esta forma, mientras se deja satisfechas a nivel formal a las regiones, en la práctica se está avalando un mecanismo que asimila potestad legislativa exclusiva y potestad legislativa concurrente, limitándose a observar que al tener que considerar las disposiciones de la ley estatal como esencialmente reproductoras del contenido de la directriz, no sería impuesto ningún vínculo nuevo por la legislación regional más que el que se derivara de la propia directriz.

En consecuencia, en este punto habría que considerar, respetando el pronunciamiento del Tribunal, que el modelo adoptado por la ley 352 de 1976 ha de considerarse un episodio aislado y no el índice de la posible adopción de soluciones diferenciadas con referencia a las regiones de autonomía especial. Pero hay que señalar también que el Tribunal Constitucional en otra sentencia un poco anterior a esta de la que hablábamos (es decir, en la número 81), precisamente en relación a la ley 352 de 1976, no sólo no ha tenido nada que exceptuar al distinto mecanismo allí previsto para regular las relaciones entre ley estatal y ley regional en aplicación de la directriz comunitaria, sino que ha considerado que responde totalmente a lo dispuesto por la Constitución el hecho de que sólo las regiones de estatuto ordinario están obligadas, en el sistema de la ley, a tener que aplicar la directriz de acuerdo con las normas planteadas en esta misma ley, además de las prescripciones comunitarias, resultando en cambio las regiones de estatuto especial vinculadas exclusivamente al contenido de estas últimas. La discordancia de los dos pronuncia-

(9) Cfr. los artículos 1 y 2 de la Ley 382/1976.

mientos responde tal vez en parte a la forma en que las dos cuestiones han sido planteadas al Tribunal, pero también aparece como síntoma de una incertidumbre aún presente en este punto.

3. Una vez hechas estas precisiones con respecto a las regiones de estatuto especial, el modelo de reparto de las competencias para la ejecución (tanto legislativa como administrativa) de normas comunitarias entre Estado y regiones se presenta por lo tanto unitario. Engarza por un lado con la intervención legislativa estatutaria preventiva, articulada en las formas que hemos mencionado, y por otro en la intervención subsiguiente del Estado, en vía de sustitución, ante las omisiones administrativas. Se trata de dos mecanismos que juntos tendrían que cumplir una función análoga a la que cumple la institución de la «ejecución federal» en algunos ordenamientos federales (10) en relación a eventuales comportamientos omisores mantenidos por los Estados miembros, y que representan la respuesta a la necesidad presentada como imprescindible por el Tribunal Constitucional, en la conocida sentencia número 142 de 1972 (11), de asegurar al Estado la posesión de los instrumentos adecuados para llevar a cabo el cumplimiento de las obligaciones comunitarias frente a la eventual inercia regional. De hecho, la objeción fundamental que en el pasado se había hecho contra el reconocimiento de una competencia regional de cara a la ejecución de normas comunitarias era precisamente la siguiente: teniendo en cuenta que nuestro ordenamiento ofrece gran cantidad de instrumentos adecuados para asegurar el respeto de los límites impuestos por la Constitución al ejercicio de los poderes regionales, pero que está desprovisto de instrumentos que permitan obviar los eventuales comportamientos omisores, no podía reconocérsele ninguna competencia a las regiones en materia de «ejecución», so pena de convertir al Estado, único sujeto responsable a nivel internacional, en incapaz de hacer frente a los compromisos asumidos con respecto a otros Estados. En consecuencia, se ha afirmado que, además del poder de actuar a nivel internacional para tutelar los intereses de toda la colectividad nacional, también hay que reservar a los órganos estatales exclusivamente el poder, relacionado con el anterior, de dar ejecución interna a los compromisos asumidos a nivel internacional (12).

(10) De acuerdo con lo dispuesto, por ejemplo, por el art. 37, Const. de la RFA, o con específica referencia a las obligaciones internacionales del art. 16 Const. austriaca.

(11) Véase esto en *Giur. Cost.*, 1972, 1432 y s., que incluye a BASSANINI: *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, Bologna, 1976, 148 y s. GAJA: «La aplicación de las directrices comunitarias en materia agrícola entre Estado y regiones», en *Riv. di Dir. Int. Priv. e Proc.*, 1975, 218 y s. CRISAFULLI: «L'attuazione delle regioni di diritto comune e la Corte Costituzionale», en *Politica del Diritto*, 1972, pp. 678 y ss.

(12) Con expresa referencia al principio de la «conexión» de las competencias, véase en este sentido (aunque limitado a la potestad legislativa de ejecución) PALADIN: «Sulle competenze connesse dello Stato e delle Regioni», en *Riv. trim. Dir. Pubbl.*, 1959, pp. 431 y s., además de, en otro orden de ideas, LA PERGOLA: *Note sull'esecuzione degli obbli-*

Este es el planteamiento en que se basa la reserva general de competencias a favor del Estado, prevista en este sentido por los decretos legislativos de 1972 (13), así como el originario proyecto de ley gubernativo de aplicación de las tres directrices comunitarias en materia de agricultura (14), que reducía las intervenciones regionales al estrecho ámbito de una actividad administrativa delegada y rígidamente vinculada a las directrices ministeriales. Y es el mismo planteamiento que encontramos en la sentencia número 142 de 1972 del Tribunal Constitucional, aunque en este caso acompañada por una indicación muy significativa, representada por ese inciso «hasta que tal situación no sea modificada con el recurso a las formas necesarias para ello», que muchos han entendido como una invitación a buscar soluciones normativas capaces de evitar una reducción de la autonomía regional, como la sancionada por los decretos de 1972, cuya no adecuación al dictado constitucional pareció ser advertida por el propio Tribunal. De hecho, no es casual que también en virtud de esta apertura del Tribunal a las instancias regionales maduraran en los años inmediatamente siguientes las soluciones recogidas primero en la ley 153 de 1975, luego en la ley delegada número 382 de ese mismo año y, finalmente, en el DPR 616.

Soluciones que son ciertamente innovadoras respecto al pasado por ese distinto y mayor equilibrio que establecen entre Estado y regiones en relación a la aplicación de las normas comunitarias, y que sin embargo son soluciones que aún se mueven tras las huellas de un planteamiento general del problema en cuestión que se resiste a ser superado. Un planteamiento que gira todo él alrededor de una sola hipótesis, la del eventual comportamiento omisor por parte de las regiones, y en esa hipótesis basa todo el desarrollo de sus aplicaciones. Para aclarar el porqué esa forma de proceder es la premisa teórica de este planteamiento, más implícita que claramente manifestada, es necesario hacer referencia a esa premisa, aunque sea de forma sintética.

4. Dicha premisa, que encuentra sus raíces lejanas en la tradición dualista de nuestro ordenamiento, surge claramente a partir del debate doctrinal que se ha desarrollado, tras la entrada en vigor de la nueva Constitución, con referencia al tema más general de la adaptación del derecho interno al derecho internacional de pactos (15). Esa premisa

ghi internazionali nelle materie di competenza del legislatore regionale, en «Giur. Cost.», 1980, 1051 y s. MAZZOTTI: *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milán, 1981, páginas 241 y ss.; ROMAGNOLI, STATTO: «Regioni e norme comunitarie in materia di strutture agricole», en *Il Diritto dell'economia*, 1970, pp. 515 y ss.

(13) Para un puntual análisis crítico de las disposiciones, cfr. CONDORELLI: «La Regioni a Statuto ordinario e la riserva statale in materia di rapporti internazionali», en *Politica del Diritto*, 1975, pp. 223 y ss.

(14) Se trata del d.d.l. 2224, presentado en la Cámara en junio de 1973 y ya conocido como proyecto de Ley Natali, del nombre del entonces ministro de Agricultura que lo propuso (cfr. *Camera dei Deputati*, VI legislatura, doc. núms. 22-24).

(15) Sobre esto, véase BERNARDINI: *Formazione delle norme internazionali e adattamento del diritto interno*, Pescara, 1973.

puede resumirse en la afirmación de la existencia, a cargo de los órganos internos, de una obligación jurídica de dar plena y fiel ejecución a los compromisos internacionales totalmente particular, que exige la puesta en marcha de mecanismos internos muy particulares también, que lleven a excluir *a priori* la posibilidad de un eventual incumplimiento.

Tampoco es posible aquí aludir a las distintas posturas expresadas por la doctrina en el intento de contar con una garantía específica respecto a las normas internacionales de pacto, teniendo en cuenta la generalmente reconocida imposibilidad de ampliar a las mismas el mecanismo de adaptación automático, previsto por el artículo 10 de la Constitución, sólo para las normas de Derecho internacional generalmente reconocidas (16). Pero parece indudable que a esa premisa, recogida de la misma disposición constitucional que acabamos de citar, se están refiriendo no quienes han hablado expresamente de deber o de obligación de los órganos internos de dar fiel e inmediata ejecución a los compromisos internacionales (17), sino también quienes han atribuido el carácter de fuente atípica a la ley de ejecución de un tratado internacional, es decir, que la han dotado de una fuerza superior a la de las demás leyes ordinarias subsiguientes, que por lo tanto no la pueden derogar (18).

Si se hace una combinación de las dos afirmaciones resulta claro el intento de evitar, actuando en el plano de la jerarquía de la fuente, cualquier ruptura posible entre el resultado de la acción internacional del Estado (del Gobierno) y la subsiguiente acción de los órganos internos (en concreto del Parlamento). Sin embargo, la otra cara de esta argumentación (por otra parte no avalada hasta ahora por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional con respecto a la relación entre fuentes normativas estatales del mismo grado) es la total desautorización del legislador nacional y la profunda alteración del sistema de relaciones entre Legislativo y Ejecutivo. Este último, verdadero artifice de los tratados internacionales, queda de esta forma desvinculado, de hecho, de cualquier preocupación por una eventual reconsideración del contenido del acuerdo alcanzado, a la hora de darle ejecución interna.

Si a ello se añade por un lado la praxis ya fuertemente arraigada en nuestra experiencia de despachar al mismo tiempo la ley de autorización con la ratificación y la orden de ejecución, por otro la tenden-

(16) Si se exceptúa la conocida postura defendida por QUADRI: *Diritto internazionale pubblico*, Palermo, 1956, pp. 59 y ss. Al respecto se remite a CASSISE: «Comentario a los arts. 10-12», en *Comentario de la Constitución* (a cargo de Branca), Bolonia, 1978, pp. 461 y ss.

(17) Así, BISCOTTINI: «L'adeguamento del diritto italiano alle norme internazionali», en *Jus* 1951, p. 213; MORTATI: *Istituzioni di diritto pubblico*, Padua, 1967, p. 1144; SORRENTINO: *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, I, Milán, 1970, página 70 en adelante.

(18) Así, por ejemplo, BARILE: «Rapporti fra norme primarie comunitarie e norme costituzionali e primarie italiane», en *Scritti di diritto costituzionale*, Padua, 1967, página 705; LA PERGOLA: *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al Diritto internazionale*, Milán, 1961, pp. 339 y ss. IDEM: *Note sull'esecuzione*, cit., 1965.

cia a interpretar la primera como ley en sentido meramente formal, se podrá valorar más cumplidamente todo el alcance de las últimas consecuencias a que lleva semejante planteamiento: la elaboración de una materia, la de las relaciones internacionales, no susceptible de ser sometida a los principios normales que regulan las relaciones entre órganos constitucionales (Gobierno y Parlamento), llegándose incluso a que la dialéctica entre ellos, que va implícita en esos principios, quede paralizada en virtud de la supuesta «especialidad» de los problemas en cuestión.

Si se tiene en cuenta esta especie de antecedente del tema que aquí interesa más directamente, no podrá sorprender que a la hora de estudiar las autonomías regionales, manteniendo la premisa inicial, las conclusiones se hayan movido en la misma dirección. Por eso no puede sorprender el hecho de que, ante un límite a los poderes regionales que hace expresa referencia al respeto de las obligaciones internacionales, se haya podido defender en un primer momento la absoluta incompetencia regional en materia de «ejecución», interpretando la palabra límite precisamente como límite de competencia y no de contenido, y que hoy un mecanismo de sustitución preventivo (por lo que se refiere a la ejecución en vía legislativa) y sucesivo (por lo que se refiere a la ejecución en vía administrativa), como el que establece el artículo 6 del DPR 616 u otras leyes estatales, reciba un aval tan autorizado como el del Tribunal Constitucional (19).

También en este caso la preocupación es la misma: hacer que ese principio de carácter general sobre la actividad de adaptación interna encuentre aplicación de tal forma que elimine *a priori* cualquier posibilidad de incumplimiento. Y totalmente análogas son las consecuencias: la total reserva de competencia al Estado, o bien la adopción de un criterio de reparto de las competencias en cuestión totalmente atípico y que no se corresponde con los principios que disciplinan en general las relaciones entre Estado y regiones.

Se trata por lo tanto en ambos casos de soluciones que pagan el peso de toda una tradición cultural y política, y todavía hoy cuesta trabajo entrever un cambio de tendencia.

Para obtener una prueba sobre cómo esta última afirmación se acerca a la realidad, basta remitirse a cuanto ha defendido la abogacía del Estado en la reciente controversia decidida por la sentencia 81. Vuelve a encontrarse de hecho la reafirmación del significado del límite de las obligaciones internacionales como límite que, en lugar de presuponer la competencia regional, aunque sea para vincularla al

(19) Cfr. sentencia núm. 182/1976, en *Giur. Cost.*, 1976, pp. 113 y s. (con nota de CARETTI: «Potere sostitutivo dello Stato e competenze regionali in attuazione di obblighi comunitari», *Idem*, pp. 2223 y ss.). Como comentario de la misma sentencia, véase también BASSANINI: «Attuazione regionale di direttive comunitarie e intervento sostitutivo del Governo», en esta *Rivista*, 1977, pp. 148 y ss. Cfr. aún sentencia número 81/1979, para comentario de la misma véase CARETTI: «Il potere sostitutivo della Stato nei confronti delle Regioni ancora al vaglio della Corte costituzionale», en esta *Rivista*, 1979.

ejercicio, implica en cambio la exclusión radical de esa competencia. Y, sin embargo, la ley impugnada, así como otras leyes estatales dictadas en ejecución de las directrices comunitarias, deberían haber distribuido las necesarias competencias de actuación también a favor de las regiones, con el fin de impedir una excesiva erosión de los poderes regionales provocada por la cada vez mayor interferencia de la normativa comunitaria en las materias enumeradas.

En consecuencia, la competencia regional de aplicación de las normas comunitarias no respondería entonces en absoluto al sistema constitucional, sino que procedería directamente de las leyes mencionadas, libres éstas de disciplinarla en las formas que consideraran más oportunas.

Se trata sólo de un ejemplo que sin embargo añade algún elemento significativo a la valoración sobre el grado de resistencia de determinadas posturas.

5. El hecho de haber aclarado, aunque sea sumariamente, las premisas de carácter general que han condicionado tan fuertemente las soluciones propuestas y adoptadas cada vez con respecto al problema de las relaciones entre Estado y región en materia de ejecución de obligaciones internacionales o comunitarias, permite ahora comprobar si esas premisas responden al dictado constitucional.

En este sentido hay que señalar que una interpretación toda ella conducida por deducciones implícitas sobre la base de esa única disposición constitucional antes señalada, es decir, el artículo 10 de la Constitución, difícilmente puede dar razón de la existencia en nuestro ordenamiento de una obligación de adaptación configurada en los términos que hemos visto, así como de las consecuencias que se podrían deducir de la misma, sobre todo por las profundas alteraciones que éstas provocarían en el ámbito de los principios generales en los que se basa el funcionamiento del sistema constitucional.

La ausencia de una disciplina constitucional específica de las relaciones entre derecho interno y derecho internacional de pactos, ante expresas disposiciones relativas a la estipulación de los tratados, lejos de ser casual, responde a la tradicional separación entre el momento de la formación de la norma a nivel internacional y el de su ejecución interna. Y eso de acuerdo con el significado que históricamente ha asumido (20), pero que hay que releer y redefinir en el nuevo esquema diseñado por la nueva carta constitucional.

En este sentido, el silencio mantenido con respecto a la segunda de las dos fases mencionadas parece que se puede entender no ya como una laguna que rellenar con operaciones interpretativas tan arduas

(20) De sustracción al «poder omnimodo», antes del soberano, luego del ejecutivo, de ese aspecto del «poder exterior» relativo a la aplicación interna de las obligaciones asumidas a nivel internacional, que así era reconducido al ámbito de operatividad de los criterios normales de reparto de las competencias (ver difusamente al respecto BERNARDINI: *Ob. cit.*, pp. 109 y s.).

como poco convincentes, sino más bien como indicio de una voluntad no sólo de salvar en este aspecto los criterios constitucionales de reparto de las competencias, sino, más en general, de reconducir todos los aspectos ligados al ejercicio del «poder exterior» del Estado al ámbito de operatividad de ese conjunto de principios (el primero de todos el de la soberanía popular), sobre el cual se apoya la dinámica institucional de todo el ordenamiento interno.

Si esto es cierto, el cumplimiento más o menos inmediato, más o menos fiel de las obligaciones asumidas a nivel internacional, en lugar de una específica obligación constitucional, queda confiado a la lógica global en que se basan las relaciones entre los distintos órganos internos interesados, como se deduce de la regla que en general el ordenamiento establece al respecto.

La obligación susodicha tendría entonces que entenderse, en esta perspectiva, como obligación que pesa sobre todos los organismos interesados de hacerse cargo de los intereses colectivos que estén en juego en un tratado internacional o en todo caso relacionados con las obligaciones asumidas a ese nivel, en el ámbito de las distintas esferas de competencia que les ha asignado la Constitución, con las garantías que en general establece siempre la Constitución para el cumplimiento de dichas obligaciones.

Si por lo que se refiere a los órganos internos del aparato estatal, tales garantías se resumen esencialmente en los mecanismos a través de los cuales resulta posible deducir la responsabilidad política de los mismos, por lo que se refiere a las autonomías, a los mecanismos de responsabilidad política se añade el complejo sistema de los controles sobre el ejercicio de los poderes regionales.

En este sentido el límite del respeto de las obligaciones internacionales, en lugar de cargarse de significados enormes y en todo caso atípicos respecto a los otros límites previstos por la Constitución o por los estatutos especiales, se apoya en estos últimos, demostrando la existencia de un vínculo a las competencias regionales que será más o menos fuerte según la naturaleza de las obligaciones asumidas por el Estado, pero que no presupone ninguna expropiación posterior en nombre de una supuesta peculiaridad de la materia.

Y en este ámbito hay que buscar también la solución al problema de los eventuales comportamientos de omisión mantenidos por los órganos regionales.

El hecho de que se verifique esa hipótesis de omisión, que es una de las tantas hipótesis posibles y ni siquiera la más probable, significará la existencia del indicio de un conflicto político entre Estado y regiones que consiste en el hecho de que la mediación lograda por los órganos estatales a nivel internacional contrasta con la mediación que los mismos intereses en juego han recibido a nivel regional. Bien mirado, se trata de una hipótesis de conflicto que también puede verificarse en otros casos, y concretamente todas las veces que la Constitución o los estatutos especiales asignan la disciplina de una deter-

minada materia conjuntamente al Estado y a las regiones (piénsese por ejemplo en un comportamiento omisor regional con respecto a una ley marco o con respecto a una ley de reforma económica y social) y que, en consecuencia, tiene que encontrar soluciones análogas.

El hecho de que en la hipótesis aquí considerada la omisión regional sea susceptible de provocar la responsabilidad internacional del Estado no es de por sí elemento suficiente para justificar una disciplina distinta. Si, como ha sido señalado en distintas ocasiones (21), se evita la confusión entre la idea de Estado como sujeto de derecho internacional y la de Estado como ente de derecho interno, parece claro que cuando se dice que el Estado es responsable a nivel internacional no se está aludiendo evidentemente sólo a los órganos centrales, sino al Estado entendido en sentido unitario y comprensivo no sólo de las regiones, sino de todos los entes centrales o periféricos. En consecuencia es cierto que el Estado, entendido en este sentido, responde también de los eventuales incumplimientos achacables a las regiones, pero de ahí igual que no puede deducirse la consecuencia de remitir sólo a los órganos centrales toda competencia atribuida por la Constitución a otros sujetos, cada vez que estén en juego intereses internacionales, de la misma manera no puede deducirse la necesidad de que haya unos mecanismos específicos de sustitución que modifiquen tan profundamente el esquema y la distribución de los poderes entre los sujetos interesados. Se trata, por el contrario, de un problema confiado a las soluciones que el derecho interno ha tratado de adoptar al respecto y con relación a las cuales el aspecto de la responsabilidad internacional del Estado no impone ninguna alteración.

También en este sentido el hecho de que la Constitución no prevea una institución como la de la sustitución del Estado por las regiones, ni por vía general ni por vía particular, con respecto a las obligaciones internacionales, lleva a pensar que la solución del problema en cuestión hay que buscarla sobre todo en mecanismos que encargándose de asegurar el coherente y regular funcionamiento del sistema global, traten de evitar por vía preventiva el surgimiento de conflictos del tipo que ahora se está considerando. Más específicamente, en mecanismos que permitan a los distintos niveles de gobierno encargados de determinados intereses una previa confrontación de las respectivas directrices. Se trata de una perspectiva en base a la cual hace ya tiempo que se puso en marcha el sistema de las relaciones entre Estado y regiones, pero de la que evidentemente no se han experimentado a fondo todavía las potencialidades innovadoras (22).

(21) Cfr., por último, GAJA: *Commento*.

(22) Se está aludiendo a todas esas múltiples sedes de mediación preventiva de los respectivos intereses que han sido instituidas con leyes del Estado en los más diversos sectores: desde el de la programación nacional (art. 9, Ley de 27 de febrero de 1967, número 48) al de la programación hospitalaria (art. 28, Ley de 12 de febrero de 1968, número 132), al de la financiación de los programas regionales de desarrollo (art. 13, Ley de 16 de mayo de 1970, núm. 261), al de la intervención extraordinaria del mediodía (artículos 1 y 3, Ley de 3 de mayo de 1976, núm. 183), etc.

En caso de que tales instrumentos no resulten suficientes para garantizar la exigencia de que se ha hablado y se produzca en todo caso el conflicto, siempre existe la posibilidad de activar la institución de la intervención del Consejo regional. Sin embargo, hay que señalar que la propia configuración que de esa institución ofrece el texto constitucional relega al mismo a una función totalmente residual por hipótesis límite (tal y como ha sido confirmado por la experiencia concreta), de manera que parece legítimo considerar que, como se ha dicho, haya que utilizar sobre todo a los mecanismos antes mencionados para la solución del problema en cuestión.

Tampoco esa conclusión parece ponerse en cuestión por la referencia que a menudo se ha hecho en el pasado (23), y que todavía se sigue haciendo (véase el Tribunal Constitucional en la sentencia número 31, citada en otras ocasiones), a la experiencia de otros ordenamientos de tipo federal, en el que existen precisamente mecanismos de sustitución del Estado en el ejercicio de poderes que corresponden a las autoridades locales, para deducir de ahí la necesaria adopción de los mismos por nuestro ordenamiento.

Al respecto considérese en primer lugar que dichas instituciones han sido previstas expresamente por la Constitución y encuentran su razón de ser en el hecho de estar insertas en el ámbito de un sistema de relaciones entre órganos centrales y autonomías locales, típico de las estructuras federales, que no prevé mecanismos de acuerdo entre el ejercicio de competencias estatales y el ejercicio de competencias regionales, de alguna manera asimilables a las existentes en nuestro ordenamiento, que tienen una matriz histórica inspirada en el principio de la separación de las competencias, en lugar de en el de las competencias concurrentes (utilizando este término en la acepción en que estamos acostumbrados a entenderlo).

En segundo lugar, parece sintomático que también en esos ordenamientos esas instituciones hayan quedado casi inaplicadas y se haya preferido en cambio instituir sedes de arreglo preventivo de posibles conflictos (véase sobre todo al respecto el caso ya señalado de la República Federal Alemana).

Finalmente una última consideración: si esos mecanismos de sustitución no se imponen ni implícita ni explícitamente por un principio constitucional, aquellos que han sido introducidos con referencia a las obligaciones internacionales han demostrado no responder tampoco a la exigencia en nombre de la cual habían sido introducidos (y que había impulsado a parte de la doctrina a justificar su adopción), es decir, la de evitar la responsabilidad internacional del Estado. Baste pensar en lo que ocurrió con la directriz comunitaria número 305 de 1971 en materia de obras públicas, que ha llevado al Estado italiano a juicio ante el Tribunal de Justicia por haber dejado pasar el plazo previsto

(23) En este aspecto, con particular referencia a cuanto dispuesto por el art. 18 de la Constitución austriaca, había insistido PALADIN, *ob. cit.*

para la adaptación de los Estados miembros, además de ver lo relativo a las directrices comunitarias en materia de protección del ambiente (24), cuyos plazos se han cumplido sobradamente, sin que los órganos centrales hayan procedido a ponerlos en práctica.

6. Esta conclusión, que parece válida en general, puede adoptarse con más razón cuando nos refiramos a la ejecución interna de los actos normativos comunitarios. De hecho, respecto a estos últimos, sean éstos reglamentos o directrices, no hay razón para plantearse la pregunta (central en el tema relativo a la ejecución interna de los tratados) sobre la competencia, estatal o regional, de dictar la orden de ejecución. De hecho la naturaleza directamente aplicable de las normas comunitarias, en la interpretación extensiva hecha por el Tribunal de Justicia de las Comunidades, y sustancialmente hecha propia (aunque tras la superación de las resistencias iniciales) (25) por el Tribunal Constitucional, plantea dentro de una óptica totalmente particular el problema de la adaptación interna al derecho comunitario c. d. derivado. Respecto a éste, no hay necesidad de una orden de ejecución, es decir, de un acto normativo de recepción que imponga el respeto y la aplicación en el ámbito del ordenamiento interno. Este es válido por sí, de acuerdo con el valor y la eficacia que el ordenamiento comunitario le confiere, y determina, en el plano interno, todas las consecuencias que, en cuanto tal, está en condiciones de determinar, sin necesidad de ulteriores mediaciones.

Eso significa que en este caso falta un elemento que sin embargo resulta indispensable para que las obligaciones consiguientes a la estipulación de un tratado se traduzcan en imperativos normativos en el ámbito del ordenamiento interno, es decir, esa valoración de oportunidades que implica medir los intereses de la colectividad nacional con respecto a los compromisos internacionalmente asumidos, en la que se basa el sentido de la emanación de la orden de ejecución. Cuanto ha sido ahora señalado no queda desmentido por el hecho de que en determinadas circunstancias (es decir, en presencia de una directriz, o incluso de un reglamento) se plantee igualmente la necesidad de una normativa interna integradora de la comunitaria. Tampoco en estos casos esa actividad supone un presupuesto de la eficacia de la norma

(24) Se trata de cuatro directivas respectivamente de junio, julio y diciembre de 1975 y abril de 1976.

(25) Al respecto, ver sobre todo las sentencias números 183 de 1973 (en *Giur. cost.*, 1973, pp. 2401 y ss.) y 232 de 1975 (en *Giur. cost.*, 1975, pp. 2211 y ss) sobre lo cual ver BARILE: «Il cammino comunitario della Carte», en *Giur. cost.*, 1973, pp. 2406 y siguientes; TIZANO: «Sull "incostituzionalità" delle leggi italiane incompatibili con i regolamenti comunitari», en *Foro it.*, 1976, pp. 2300 y ss., además de SPERDUTI: «Sulle "limitazioni di sovranità" secondo l'art. della Costituzione», en *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1976, pp. 473 y ss.; ídem, «Il primato del diritto internazionale sul sistema del diritto interno», en *Riv. Dir. Int.*, 1978, pp. 205 y ss. Para una valoración global de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal constitucional italiano, frente a la evolución de la jurisprudencia alemana, cfr. «Fenstel Diritto comunitario e diritto interno nella giurisprudenza italiana e tedesca», en *Riv. Dir. Eur.*, 1976, pp. 187 y ss.

comunitaria, que ya de por sí será en parte vinculante para todos los sujetos internos.

De aquí se deduce que el hecho de reconocer (respecto a un acto normativo comunitario que afecte a una materia que entre en el ámbito de la competencia regional) la plena operatividad de los criterios y de los mecanismos que por vía normal disciplinan la relación entre Estado y regiones, confiando a la limitación que implica el respeto de las obligaciones internacionales (comunitarias) la función que le es propia, como conjunción entre exigencias unitarias y exigencias de autonomía, resulta por fuerza la solución que aparece más coherente con el sistema constitucional. Efectivamente, contra esta solución no pueden esgrimirse todas aquellas objeciones al reconocimiento de una competencia regional de «adaptación», basadas en la no admisión de ese *plus* de autonomía que habría que atribuir a las regiones, si se admitiese su competencia para emanar la orden de ejecución, en el significado que aquí se le ha querido dar.

7. Sobre la base de cuanto se ha dicho resulta posible hacer ahora una valoración más completa del modelo diseñado por el artículo 6 del DPR 616.

a) *Las directrices*

Por lo que se refiere a las directrices comunitarias, el haber previsto como necesaria la previa emanación de una ley estatal de «recepción» resulta criticable en muchos aspectos.

Ante todo dicha previsión, mientras que por un lado entra en contradicción con la tan subrayada naturaleza de las normas comunitarias en cuestión, de acuerdo con cuanto ya se ha podido observar, por otro impone una mediación del Estado que puede resultar inútil o simplemente reiterativa en todos aquellos casos (y la evolución que ha conocido la directriz comunitaria enseña que no son ni mucho menos esporádicos) en que las disposiciones comunitarias sean de por sí tan puntuales que excluyan la posibilidad de maniobra por parte de los legisladores nacionales. En este sentido, por lo tanto, lo menos que se puede decir es que la solución adoptada no tiene en cuenta la variedad de contenidos que puede asumir la directriz comunitaria, que va alejándose cada vez más del modelo de principios (los objetivos a alcanzar) previstos por los tratados.

Por otro lado la ley estatal de recepción, en el momento en que dicta junto a las normas generales (expresamente definidas) también la consiguiente normativa detallada, acaba reduciendo al mínimo el espacio de decisión para los legisladores regionales. En este sentido resulta significativo el asunto relacionado con la ley 153 de 1975, que ya

recordamos antes (26). Ante un «marco» diseñado con una precisión tan fotográfica por el legislador nacional, en el que la normativa detallada, aun pudiendo ser derogada por las regiones, parecía el único camino coherente y en realidad casi obligado, no hay que sorprenderse de que la subsiguiente actuación regional haya sido lenta, caracterizada por escasos elementos significativos, y de algunos casos incluso haya sido omitida totalmente. Basado formalmente en el esquema de la potestad legislativa concurrente, disciplinado por el artículo 117, párrafo 1.º, el criterio de reparto de las competencias previsto por el artículo 6 del DPR 616 parece por lo tanto acercarse de hecho mucho más al de la potestad legislativa c. d. integrativa-facultativa, al que se refiere el último párrafo de la misma disposición constitucional.

En síntesis se puede decir que se trata de un mecanismo que, inspirado en la necesidad de evitar por vía preventiva las eventuales omisiones de los legisladores regionales, no sólo no encuentra justificaciones válidas en el plano de los principios generales, sino que amenaza con producir complicaciones importantes en el plano de la rapidez de la actuación interna, no respondiendo tampoco así al objetivo para el que ha sido creado. Y por otra parte, si es cierto que la exigencia que acabamos de mencionar es la exigencia básica, hay que preguntarse en nombre de qué principio tendría que ser censurada una ley regional que diese plena y fiel aplicación a una directriz comunitaria, faltando la relativa ley estatutaria de «recepción», y respetando plenamente el límite de las obligaciones internacionales. No es fácil responder a esta pregunta, ni siquiera recurriendo a unas justificaciones distintas de las que da el mecanismo en discusión, centrado sobre la posibilidad de que de esta forma se querría asegurar al Parlamento nacional (excluido de la fase de elaboración de la directriz) una intervención al menos posterior en cuanto a la aplicación interna. Y de hecho, aunque estas consideraciones subrayen una necesidad de carácter general y de gran importancia, es decir, la de reducir el grado de casi total marginación en que se encuentra el Parlamento con respecto a las decisiones que son asumidas a nivel comunitario (27), no se puede dejar de señalar que el camino elegido es el menos apto para una recuperación de la función de dirección y de control del Parlamento en esta materia. A nivel de actuación interna efectivamente se le impide hacer (una vez más por la naturaleza de la normativa comunitaria) una reconsideración efectiva del contenido de la directriz, de manera que es por otra vía por donde hay que responder a esa necesidad del Parlamento.

(26) Sobre esto ver AMATO, CARETTI, CONDORELLI (a cargo de): «Le Regioni e l'attuazione delle direttive comunitarie in agricoltura: una vittoria o una sconfitta?», en esta *Rivista*, 1975, pp. 882 y ss., además de BASSANINI: *Le Regioni fra Stato e comunità locali*, cit., pp. 156 y ss.

(27) Ver al respecto MORVIDUCCI: *Il Parlamento italiano e le Comunità europee*, Milán, 1979, pássim.

b) Los reglamentos

Pasando a los reglamentos, no habría nada que añadir a cuanto ya hemos dicho, excepto señalar en este sentido (junto al problema particular relativo a la financiación de las actividades administrativas que esos reglamentos requieren sin incurrir en una violación de lo establecido por el artículo 81 de la Constitución, resuelto como es sabido por la ley 863 de 1977 sin tener en cuenta en absoluto a las regiones) (28) algunos casos en los que el Gobierno, en el ejercicio de la función de dirección y coordinación, ha acabado por reducir o en todo caso por alterar el alcance de la actividad administrativa de ejecución que, de acuerdo con el artículo 6 del DPR 616, ha de considerarse transferida a las regiones. Piénsese en el caso, justamente criticado (29) del decreto del presidente del Consejo del 13 de enero de 1978, que incluye disposiciones para la aplicación del reglamento CEE número 355 de 1977, en materia de transformación y comercialización de los productos agrícolas. Ese decreto, en lugar de dictar las directrices para la elaboración de los «programas específicos» de inversión exigidos por el propio reglamento, atribuye esa competencia a los órganos centrales (en el caso de que se trata al CIPE, a propuesta de los ministros competentes y teniendo en cuenta las indicaciones de las regiones). Puesto que precisamente la predisposición de esos «programas específicos» representa la única actividad administrativa de ejecución del reglamento comunitario en cuestión, resulta claro cómo, más allá de cualquier otra consideración sobre las formas de utilizar la función de dirección y coordinación, nos encontramos ante un evidente rodeo de la disposición establecida por el artículo 6 del DPR 616.

Es evidente que en caso de que esos ejemplos proliferen hasta llegar a ser la regla y no la excepción, esa disposición no habría modificado demasiado la situación anterior.

c) El poder de sustitución

Finalmente una última consideración sobre el mecanismo de sustitución de las regiones por el Estado en caso de que éstas no cumplan por omisión.

En base a cuanto hemos señalado en términos generales, ese mecanismo parece contrario a la lógica general que regula las relaciones entre los dos niveles de gobierno, tal y como están disciplinados por la Constitución. Y una prueba de esta afirmación se puede encontrar en la propia configuración que el legislador ha tratado de dar a ese mecanismo: desde su primera formulación (incluida en la ley 153

(28) Las cuales no son mencionadas entre los sujetos legitimados para participar en la cuenta infructífera instituida en la tesorería central.

(29) Cfr. TRIMARCHI-BANFI: «L'indirizo e il coordinamento: una funzione bonne a tout faire», en esta *Rivista*, 1978, pp. 307 y ss.

de 1975) hasta la última (incluida en el artículo 6 del DPR 616) dicho mecanismo ha ido enriqueciéndose de una serie cada vez mayor de garantías de protección de la autonomía regional (ver la opinión de la Comisión parlamentaria para las cuestiones regionales, ver la fijación de un amplio plazo para proceder). Esa garantía tan acusada parece demostrar por un lado las dificultades encontradas a la hora de perfilar un mecanismo como éste junto al absoluto grado de novedad que presenta tal mecanismo respecto al esquema general de las relaciones entre Estado y regiones, por otro hace aparecer como meramente residual el recurso efectivo al poder de sustitución, mientras que introduce momentos de confrontación en el procedimiento (se dice «una vez oída la región interesada»), sobre los cuales se apoya, evidentemente, para solucionar el conflicto. Lo cual es precisamente lo que se ha defendido, aun pensando en soluciones totalmente distintas.

8. En consecuencia, para concluir (y para responder a la pregunta planteada al principio sobre una valoración de la disciplina planteada por el DPR 616 como disciplina ya definida o bien susceptible de ulteriores ajustes), no se puede excluir la posibilidad de que la experiencia futura traiga consigo alguna rectificación, pero es verdaderamente difícil imaginar que el planteamiento global pueda cambiar radicalmente (sobre todo si se tienen en cuenta las recientes orientaciones expresadas por el Tribunal constitucional). De esta forma se puede pensar que se afirma una tendencia hacia una interpretación no literal del artículo 6 por lo que se refiere a la necesaria emanación previa de una ley estatal de recepción de las directrices (o hacia una modificación de la misma en este punto) y que, en consecuencia, las regiones puedan aplicar directamente esas directrices; así también puede pensarse en una utilización moderada del poder de sustitución. Pero eso no impediría que el resultado que se lograra así careciera de un significado realmente innovador si se quedara sin respuesta (a pesar de los estímulos y de las iniciativas que se han dado en este sentido) el otro problema decisivo: la participación de las regiones en la determinación de las directrices de política comunitaria.

