

El Gobierno de la Nación y los Gobiernos de las Autonomías territoriales; un problema de articulación

SUMARIO: I. EL GOBIERNO Y LA FUNCION DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCION; ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES. II. LA INTERACCION POSITIVA ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE SU ORGANIZACION TERRITORIAL COMO ELEMENTO DEFINITORIO DEL ESTADO AUTONOMICO; CONSECUENCIAS PARA LA FUNCION DE GOBIERNO. III. APUNTES PARA UNA SOLUCION.

I. EL GOBIERNO Y LA FUNCION DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCION; ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

Inmediatamente después de la promulgación de la Ley Fundamental de Bonn, la doctrina alemana —por voz tan autorizada como la de U. SCHEUNER, según ha recordado entre nosotros recientemente L. LÓPEZ GUERRA (1)— llamó la atención sobre el hecho de que el nuevo Estado no era ya el Estado ideal (básicamente el Estado liberal de Derecho) sobre y desde el que se habían ido construyendo, depurando y cristalizando las categorías y los esquemas conceptuales de la teoría del Derecho público, haciéndose precisa una revisión de los mismos a la luz de la nueva realidad.

(1) L. LÓPEZ GUERRA, *La posición constitucional del Gobierno*, en la obra colectiva *Gobierno y Administración en la Constitución*, resultado de las X Jornadas de Estudios organizados por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, vol. I, ed. Instituto de Estudios Fiscales.

Parecida llamada de atención creo que sería oportuna en la hora actual de nuestro Derecho público, aun cuando acabe de cumplirse el décimo aniversario de la promulgación de la Constitución. Mucho es, desde luego, el camino que se lleva recorrido, como extraordinaria es, desde luego, la labor desplegada por la dogmática jurídico-pública, que, sin el recurso de la recuperación de o la conexión con una sólida tradición histórica democrático-constitucional y su correspondiente acervo teórico-científico, ha sabido en breve tiempo situarse a la altura del requerimiento histórico. No obstante, no puede dejar de observarse en ese esfuerzo la práctica ausencia —imputable, sin duda, al ritmo del proceso político y social, que no proporciona suficiente reposo— de una verdadera reflexión crítica y sistemática de las soluciones que van dibujándose y decantándose, del sistema que progresivamente va construyéndose; reflexión dirigida a contrastar si tal sistema responde realmente en plenitud al orden constitucional y las necesidades de la sociedad a la que éste pretende y debe servir o, por el contrario, descansa en un conocimiento desfigurado o condicionado de aquel orden por razón de esquemas teóricos y conceptuales que, no por establecidos, pueden dejar de estar desfasados.

Precisamente el Gobierno —el Gobierno en sentido estricto y no como expresión, cual sucede con la anglosajona «government», alusiva genéricamente a la forma de gobierno— es una de las instituciones del Estado constitucional en las que la apuntada necesidad de reflexión, despojándose de los prejuicios y las limitaciones impuestos por teorías aceptadas, se hace más evidente. Revela esa necesidad la simple comparación entre los comentarios doctrinales generales (así los contenidos en las obras colectivas «Comentarios a la Constitución», F. GARRIDO FALLA y otros, Ed. Civitas, Madrid, 1980 y 1985, y «Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española, 1978», tomo VIII, O. ALZAGA, y otros, Ed. Edersa, Madrid, 1985) y la regulación contenida en el texto constitucional. Los términos de esta regulación son amplios y flexibles y apuntan claramente en la dirección de la realidad que la praxis política impone cada vez más y de la que las formulaciones dogmáticas son incapaces de dar cuenta cabalmente, por lo que vienen desempeñando un papel reduccionista de aquella regulación.

Desde un punto de vista sustantivo, el artículo 97 CE define al Gobierno no por relación al concepto tradicional de «ejecución», sino por referencia al de «dirección» de la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. La «función ejecutiva» —diferenciada, por cierto, de la «potestad reglamentaria» y junto con la misma— aparece construida como tarea o cometido formalizado de carácter instrumental respecto a la general de dirección, toda vez que ésta —sin perjuicio de que no quede nítidamente precisada— tiene un contenido indudablemente más amplio, del que la función eje-

cutiva es sólo una componente más, aunque principal (2). Con toda claridad, la descripción constitucional del Gobierno desde la condición «directiva» obedece a la pretensión de resaltar el específico papel —central y activo— de éste en la organización y el funcionamiento estatales, como generador, impulsor y dinamizador del proceso de toma de decisiones y garante de la eficacia de las mismas (3).

No menos innovador es el diseño organizativo del Gobierno. Aunque falto de concreción, descansa (arts. 98.1 y 2, 99, 100, 108 y los que, con distinta ubicación sistemática, contemplan facultades específicas del Consejo de Ministros) en una combinación de tres principios: el presidencial (Kanzlerprinzip), el de acción colegiada y responsabilidad solidaria y el de acción departamental y responsabilidad ministerial; combinación, en todas cuyas diversas formulaciones concretas —indudablemente posibles— la posición destacada y superior, directiva y coordinadora, del Presidente del Gobierno debe indudablemente quedar asegurada (4).

Estas sumarias consideraciones bastan para el propósito con ellas perseguido: ni en la praxis ni en la teoría se han extraído todas las consecuencias que resultan de la regulación constitucional del Gobierno. Esta rompe, en efecto, con conceptos y categorías arraigados, como los siguientes:

— La sustancial identificación del Gobierno con la «ejecución» (en el plano funcional) y el Consejo de Ministros (en el plano organizativo) (5).

(2) Del tenor literal del artículo 97 CE se desprende que la función ejecutiva y la potestad reglamentaria son poderes más o menos formalizados que «ejerce» el Gobierno para cumplir su función propia, que viene determinada por la *dirección* de tres elementos: la política (interior y exterior), la Administración del Estado (civil y militar) y la defensa del Estado. Más aún, la ejecutiva y la reglamentaria no agotan la panoplia de potestades de que dispone el Gobierno. La Constitución le atribuye también la de aprobar Decretos-Leyes (potestad legislativa extraordinaria y provisional) y Decretos legislativos (potestad legislativa delegada). Todas ellas pueden ser utilizadas por el Gobierno para cumplir su función de dirección.

(3) A este papel se ha referido convincentemente L. LÓPEZ GUERRA, *op. cit.* Señala este autor que: «La posición y funciones que al Gobierno atribuye la Constitución española responde... a la tendencia indicada [la de definición de un ámbito de actuación gubernamental que excede de la función ejecutiva y consistente esencialmente en una dirección u orientación política general de todo el sistema], configurándose el órgano como mucho más que un *poder ejecutivo*» (p. 24). «Aparece así recogida en el texto constitucional, en fórmula sin precedentes en nuestro constitucionalismo (frecuentemente, sin embargo, en el Derecho comparado) una *vis directiva* gubernamental que viene a replantear la exigencia de definir el contenido y los límites de una *función de gobierno* no reconducible a las funciones estatales clásicas» (p. 25).

(4) Así se deduce inequívocamente de lo dispuesto en el artículo 98.2 CE, conforme al que el Presidente dirige la acción del Gobierno (toda ella, por tanto) y coordina las funciones de los demás miembros del mismo (de todos y cada uno de ellos). La reserva por la Constitución, en diversos preceptos de la misma, de determinadas decisiones al Consejo de Ministros no desvirtúa la posición destacada del Presidente, pues significa tan sólo la identificación de aquellos actos en que claramente queda comprometida la responsabilidad solidaria del Gobierno.

(5) En la formulación clásica, como ha destacado L. LÓPEZ GUERRA (*op. cit.*), la función de gobierno se define como «ejecutiva», comprendiendo, pues, la actividad dirigida a la aplica-

El Gobierno es, en la Constitución, una función de carácter directivo y contenido complejo (del que la ejecución es componente principal, pero no exclusivo) y una organización, por lo mismo, igualmente compleja (órgano de órganos) basada en la combinación de los tres principios ya expuestos.

— La concepción amplia de la función ejecutiva como comprensiva de todo lo atinente al proceso de «aplicación» de las Leyes en sentido formal.

La función ejecutiva no es ya, en la Constitución, una categoría de contenido tan extenso. La potestad reglamentaria aparece expresamente diferenciada, por lo que aquélla puede abarcar, todo lo más, el resto de los cometidos gubernamentales de carácter no normativo.

— La configuración de la potestad reglamentaria como un poder normativo derivado y del Reglamento (de ordenación general) como un producto normativo colaborador y dependiente de la Ley en sentido formal (6).

La atribución directa por la Constitución de esta potestad al Gobierno, en los términos en los que la realiza, permite sostener (tesis que parece más plausible en el contexto de la organización estatal que la norma fundamental prefigura) que se trata de una potestad autónoma, aunque subordinada (a la Ley), y, por tanto, que el Reglamento puede establecer ordenaciones sociales (y no solamente disposiciones organizativas) con independencia de la Ley, allí donde no exista reserva constitucional en favor de ésta o se haya producido una ocupación de la materia y la consecuente congelación del rango normativo por la misma (7).

ción y efectividad de las Leyes, sin perjuicio de que el Gobierno haya tenido siempre también, normalmente, una determinada capacidad normativa (reglamentaria); circunstancia explicada en términos, por ello, de cierta anomalía.

En nuestro Derecho al menos, como resultado probablemente de la no distinción entre Gobierno y Administración y la consecuente consideración del Gobierno como órgano superior de la Administración (sinónimo éste de poder ejecutivo, como luce aún en la vigente Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado), está generalizada la práctica identificación entre Gobierno y Consejo de Ministros. La ausencia de relieve en la citada Ley (no conforme en ello con la Constitución) de la figura del Presidente del Gobierno y su tratamiento de los Ministros como Jefes de los correspondientes Departamentos, contribuyen a dicha identificación.

(6) Es la tesis que mantiene la más destacada doctrina administrativa. Por todos E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, 4.ª ed., Ed. Civitas, Madrid, 1983, vol. I. Una posición renovadora en J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Ed. Ceura, Madrid, 1988.

(7) Sobre este punto y en la doctrina administrativa más reciente, véase la posición de J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.* En la doctrina constitucionalista, I. DE OTTO —fallecido en plena juventud y etapa creativa— ha planteado ya (*Derecho Constitucional*, vol. I, sobre *Sistema de Fuentes*, ed. Ariel, Barcelona, 1987) la legitimidad constitucional de los Reglamentos independientes en el campo no reservado a la Ley ni cubierto por ésta. E. GARCÍA DE ENTERRÍA ha tomado postura frente a este planteamiento bien recientemente (*Los ciudadanos y la Administración: nuevas tendencias en Derecho español*, REDA, núm. 59, julio/septiembre, 1988, lág. 334), discrepando de la misma y ratificando su posición tradicional: no admisibilidad del Reglamento independiente, salvo en el caso del Reglamento puramente organizativo.

— La confusión entre Gobierno y Administración y la tendencial plena «administrativización» del primero en aras al mayor y más intenso control del Poder Ejecutivo, considerado, así, como un todo monolítico.

Sin perjuicio de algunas imprecisiones (8), la regulación constitucional pertinente parece partir de y obligar a una diferenciación (orgánica y funcional) entre Gobierno y Administración. Si el primero dirige, la segunda no puede identificarse con ésta. Es obvio que la distinción entre uno y otra tiene importantes consecuencias, no en último término sobre el régimen de los actos respectivos. Tal distinción no significa, empero, separación, pues ambos integran el Poder Ejecutivo, son piezas —articuladas entre sí— del mismo. La articulación se produce justamente sobre el eje actividad directiva-actividad dirigida. El Gobierno es la pieza político-directiva (situada en el contexto de los órganos constitucionales generales o nacionales integrantes de la organización directiva del Estado) y la Administración a él subordinada es la pieza burocrático-dirigida (situada en el contexto de la vida social para la realización práctica de los intereses colectivos en relación directa, constante y ordinaria con los ciudadanos) del Poder Ejecutivo.

Es claro, pues, que aún pende una adecuada teorización del Gobierno previsto por la Constitución. Los planteamientos doctrinales son aún parciales y no han logrado, en todo caso, establecer soluciones dotadas de un consenso suficiente. Por lo general, además, tales planteamientos aparecen fuertemente lastrados por construcciones dogmáticas previas, que les impiden abordar adecuadamente los problemas que la innovadora regulación constitucional suscita.

(8) El artículo 97 CE dispone que el Gobierno dirige la Administración civil y militar. El artículo 98 CE alude a la composición del Gobierno, mientras que el artículo 103.2 CE remite a la Ley para la creación, régimen y coordinación de los órganos de la Administración. Los artículos 99, 100, 101 y 102 CE establecen una regulación principal relativa al nombramiento, cese y separación y responsabilidad de los miembros del Gobierno únicamente aplicable a éstos y radicalmente inadecuada para la Administración, según el estatuto que para la misma y sus medios personales contempla el artículo 103 CE.

Es bien cierto que los artículos 105 y 106 CE introducen luego algún factor de duda, en la medida en que —desde la perspectiva procedimental y de control judicial— únicamente parecen referirse a la Administración o lo administrativo como comprensivos del poder o la función ejecutivos en su conjunto. En concreto, el artículo 105.a) alude a las disposiciones administrativas, empleando esta expresión como sinónima de normas reglamentarias. No obstante, estas imprecisiones del texto constitucional no son suficientes para desvirtuar la clara e inequívoca diferenciación que resulta del Título IV en su conjunto, expresivamente rotulado «Del Gobierno y de la Administración». Más bien son los artículos 105 y 106 CE los que demandan una interpretación conforme con el resto del Título; interpretación que puede venir por la vía de entender plausiblemente que la Constitución ha querido enfatizar con ellos la sujeción plena de la Administración —en lógica consecuencia con su definición constitucional y la de su estatuto— al ordenamiento jurídico y al control judicial. Esta sujeción —con el expresado alcance— resultaría desde luego extensiva al Gobierno cuando actuase competencias administrativas, es decir, como Administración y, desde luego, por así disponerlo el artículo 106, a la potestad reglamentaria.

Constatada esta situación, no se trata ahora tanto de intentar una aproximación al conjunto de los problemas esbozados, cuanto —mucho más modestamente— suscitar uno de sus aspectos, no menos relevante que los ya mencionados y que —por lo que se me alcanza— no ha sido hasta ahora tratado con la atención que merece (9).

La regulación del Gobierno contenida en el Título IV de la Constitución se produce, en efecto, en el contexto de una determinada organización territorial del Estado, del Estado autonómico; organización que, como es bien sabido, supone una división o distribución territorial u horizontal del poder político constituido en los términos determinados por el llamado bloque de la constitucionalidad (integrado por la Constitución misma, los Estatutos de Autonomía y las Leyes estatales o generales que —llamadas para ello por aquella o éstos— ultimen las previsiones competenciales contenidas en ambos). Como consecuencia de ello, el gobierno (lato sentido) de la misma comunidad política aparece articulado en un doble nivel territorial o, dicho de otro modo, la función de gobierno (estricto sentido) resulta desdoblada desde la perspectiva territorial mediante la distinción de esferas competenciales.

Debe considerarse, pues, que la regulación constitucional del Gobierno presupone dicha organización territorial del Estado y opera, por tanto, *en el marco y para* la esfera competencial reservada al poder central o, si se quiere, el conjunto de las instituciones generales o nacionales. La cuestión que esta consideración suscita es, entonces, la de si la función que al Gobierno asigna el artículo 97 CE se ejercita por éste desde y por sí mismo, en el curso de la relación que le vincula con el Parlamento nacional, o si, por el contrario, la aludida organización territorial impone alguna exigencia más a ese ejercicio y, concretamente, la de una determinada participación en él del nivel autonómico de gobierno. Y esto último no tanto o no sólo en términos de conveniencia (para una mejor conformación y un más óptimo funcionamiento del Estado de las Autonomías), sino más bien, también y preferentemente, en términos de estricta prescripción constitucional. Fácilmente se comprende que la cuestión así formulada forma parte del más amplio problema del modelo de Estado establecido por la Constitución; modelo que ésta dibuja únicamente en sus trazos fundamentales, permitiendo diversos desarrollos, y cuya concreción está aún pendiente y es justamente objeto de debate político en los últimos tiempos.

En principio, la restricción, por definición, del Gobierno nacional al ámbito competencial estatal o general y la índole misma de la fun-

(9) Por lo que hace a la situación de estos problemas en el Estado regional italiano, véase J. L. PIÑAR MAÑAS, *Las relaciones entre el Estado y las Regiones. La experiencia italiana*. Ed. IEAL, Madrid, 1986.

ción de gobierno, parecen permitir una respuesta en el sentido de la primera de las alternativas expuestas. Una conclusión semejante, adoptada sobre dicha base y sin un más preciso análisis de la cuestión, sería, sin embargo, precipitada.

La pertinencia de un ejercicio «participado» (por las Comunidades Autónomas) del poder central o estatal *stricto sensu* se ha planteado formalmente entre nosotros sólo en relación con la potestad legislativa atinente al Parlamento, al menos cuando del ejercicio de ésta ha de derivar una delimitación del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. En el ámbito del Poder Ejecutivo la cuestión no ha adquirido contornos precisos, permaneciendo centrada en un requerimiento difuso de relación positiva; de coordinación, colaboración y cooperación, en la línea marcada por la evolución general misma del propio Estado autonómico. El propio constituyente partió ya de la necesidad de la intervención de las autonomías territoriales en la formación de la voluntad del Parlamento nacional, configurando al efecto el Senado como Cámara de representación territorial. Justamente la insuficiencia de la fórmula adoptada por la Constitución, forzada por el principio dispositivo consagrado en punto a la constitución, organización y dotación competencial de las Comunidades Autónomas, ha puesto de relieve con especial vigor, al destacar una deficiencia en el funcionamiento del Estado autonómico, la pertenencia a éste de la participación de aquellas Comunidades en al menos parte de la actividad legislativa estatal. Por ello, nadie pone hoy seriamente en duda la necesidad de la reforma del Senado (con o sin reforma constitucional) para hacer que éste pueda cumplir con mínima eficacia el papel de Cámara de representación territorial. Pero, si resulta correcta la afirmación de la participación de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la potestad legislativa estatal o general, difícil parece limitar aquella participación al órgano y el Poder Legislativo. Al primero, porque ello supondría desconocer la específica e importante posición que la Constitución —según quedó visto— asigna al Gobierno (o, si se quiere, el Poder Ejecutivo) en la dirección de los asuntos estatales; al segundo, porque el Gobierno —conforme asimismo se dejó ya apuntado— posee una capacidad normativa (dictado de Decretos-Leyes, aprobación de Decretos legislativos y producción de Reglamentos) a través de la cual contribuye también a la delimitación del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas (con lo que ésta última no es tarea que se agote en la Ley en sentido formal).

A lo dicho pueden sumarse argumentos referidos a la propia función de gobierno. Pues el contenido de ésta no es homogéneo, por lo que la cuestión examinada no es susceptible de una sólo respuesta válida para la totalidad de la función, sino diversa en atención, tanto a los distintos elementos identificables en ésta, una vez desagregado su

contenido, como a las concretas competencias en que tales elementos se proyecten. Hay, en efecto, cometidos o responsabilidades y también competencias que sólo atañen a la colectividad nacional, entendida como comunidad política unitaria integrada indiferenciadamente por todos los ciudadanos españoles: así, por pertenecer al ámbito doméstico, la dirección de la Administración del Estado traducida en organización de la misma; o la defensa nacional, en cuanto competencia exclusiva y excluyente del poder central. Pero hay otras que afectan o interesan a la colectividad nacional tanto en su consideración anterior (comunidad política unitaria) como en su dimensión plural o compuesta por comunidades políticas (nacionalidades o regiones) autonómicas y, por tanto, necesariamente a estas últimas: así, por definición, la dirección de la política interior o la dirección de la Administración del Estado, así como el ejercicio de las competencias ejecutivas estatales, en todas aquellas materias en las que las Comunidades posean también competencias propias. Parece claro que en todos estos últimos supuestos existe identidad de razón para con respecto a los que, en el ámbito del Poder Legislativo, deben dar lugar, según criterio generalizado, a la participación autonómica en el ejercicio de este último.

Incluso tomando la función de gobierno en su globalidad se aboca a idéntica conclusión. Pues, así como, desde el principio del pluralismo ideológico y de intereses (sociales y económicos) parece imponerse cada vez con más fuerza y vigor la exigencia de un ejercicio «participado» por la ciudadanía de aquella función —en concreto de la potestad reglamentaria; véase la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 1988, recaída en recurso de revisión (10)— otro

(10) La Sentencia del Tribunal Supremo citada en el texto resuelve un recurso extraordinario de revisión deducido contra Sentencia anulatoria de una Orden Ministerial por omisión —en su procedimiento de elaboración— del trámite de audiencia a las entidades sociales afectadas. La jurisprudencia contencioso-administrativa relativa a la virtualidad invalidante de la omisión de los trámites previstos en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general no ha sido precisamente ni constante ni uniforme. Sin perjuicio, no obstante, de la existencia de pronunciamientos contradictorios (dato en el que se basó justamente el recurso de revisión que ha dado lugar a la Sentencia ahora comentada) y aún del carácter mayoritario de aquellos que negaban eficacia invalidante a la omisión de la audiencia prevista en el artículo 130.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo, un análisis detenido de la Jurisprudencia revela la afirmación progresiva de la tesis contraria. La Sentencia ahora comentada viene a sancionar esta tesis como la más conforme con la Constitución y de ahí su importancia (Ponente: el Presidente de la Sala 3.ª del TS, Magistrado R. Mendizábal Allende).

La doctrina que se sienta se resume en la siguiente afirmación: la intervención de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, es, como expresa el artículo 105.a) de la Constitución, preceptiva en los procedimientos de elaboración de disposiciones reglamentarias. Se funda esta afirmación en el siguiente razonamiento. Sobre la base de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional (Sentencia 18/1981, de 8 de junio), en el sentido de que la reserva de Ley que efectúa el artículo 105. a) CE no significa que la aplicación de los derechos fundamentales y las libertades públicas quede diferida al momento del dictado de la pertinente Ley, se sostiene que la intervención ciudadana en la formación de la voluntad del poder público a la hora del ejercicio por éste de la potestad reglamentaria no es sino una manifestación concreta del derecho de los españoles a participar en los asuntos públicos

tanto cabe predicar en favor esta vez de las Comunidades Autónomas desde el principio del pluralismo territorial, reconducible, al igual que el anterior, al valor superior del pluralismo político.

Todavía cabe aducir un argumento de peso, derivado de nuestra integración en las Comunidades Europeas, fundamentalmente en la CEE. Esa integración ha supuesto, en lo que ahora importa, la aceptación por la comunidad política española de un nuevo nivel de gobierno de carácter supranacional, que —además de incidir en el contenido competencial de los poderes públicos territoriales internos (reduciéndolo, en virtud de la cesión de soberanía operada) y en el funcionamiento del esquema de la distribución de éste— ha trastocado el sistema de «relaciones internacionales» previsto por la Constitución. Porque es claro que las relaciones del Estado español con los órganos y las instituciones de la CEE, desarrolladas en su condición de miembro de ésta, no pueden ser encajadas sin más en las «relaciones internacionales» a las que alude el artículo 149.1.3 CE. Es algo ya aceptado tanto en el plano político como en el científico, al menos como principio y sin perjuicio de discrepancias en cuanto a los términos concretos de su materialización práctica, que el poder central no puede ejercer dicha competencia en el caso comunitario-europeo en la forma ordinaria y tradicional propia de las relaciones internacionales *stricto sensu*. Y ello porque, dadas las características de la CEE y de su ordenamiento, el repetido título competencial no otorga cobertura bastante para «monopolizar» —en términos de actuación unilateral de los órganos generales o nacionales y, significativamente, del Gobierno— las relaciones con aquella organización. Antes bien, la definición de la posición española (la del Estado como tal en su conjunto) en los órganos e instituciones de ésta y cara a la adopción de decisiones por los mismos, precisa, para legitimarse, la participación de las Comunidades Autónomas, cuando tales decisiones afecten a materias de la competencia de dichas Comunidades según el Derecho interno (11). La admisión

(art. 23 CE). El procedimiento regulado hoy por la Ley de Procedimiento Administrativo ha de situarse en tal contexto, por lo que las cautelas condicionantes de la audiencia prevista en el artículo 130.4 de la Ley (posibilidad e idoneidad de la índole de la disposición, así como oposición de razones de interés público) deben entenderse configuradas como conceptos jurídicos indeterminados incapaces de sostener discrecionalidad alguna. Teniendo en cuenta las notas constitucionales caracterizadoras de la acción administrativa (en particular el *servicio* al interés general, el cual no es otra cosa que la resultante —cualitativa y no por simple suma— del juego de los intereses sociales que se hacen presentes en cada momento histórico, la objetividad y la eficacia), la potestad reglamentaria debe ejercerse precisamente dentro del cauce formal al efecto establecido conforme al artículo 105.a) CE y en ese cauce —tal como hoy aparece regulado— existen una serie de trámites que —como el de audiencia— son preceptivos en cuanto expresivos de exigencias mínimas en orden a la necesaria reflexión y ponderación, es decir, a la bondad y el acierto de la decisión normativa a adoptar.

(11) A esta cuestión me he referido más extensamente en mis trabajos *El ordenamiento español y la integración de las Comunidades Europeas: un problema capital de renovación*, Actualidad Administrativa, núm. 1, 1986, pp. 1 y ss., y *Estado autonómico e integración europea*, Actualidad Administrativa, núm. 11, 1988, pp. 163 y ss., a los que ahora me remito.

de este principio, aún cuando su realización práctica sea todavía muy incipiente y tímida, introduce ya por sí misma un serio factor de distorsión en la economía general del sistema estatal de toma de decisiones o, si se prefiere, de definición del interés nacional o general. Pues a partir de la misma resulta ser que dicha economía, su lógica propia, es distinta según se trate de asuntos exclusivamente internos o, por el contrario, pertenecientes a la competencia de la CEE. No parece necesario razonar que tal distinción en los asuntos no justifica semejante diversidad de tratamiento, por ausencia de suficiente fundamento para éste. Y el problema que la distorsión, así denunciada, genera se sitúa básicamente en la función de gobierno, toda vez que —por las propias características de la CEE— es al Gobierno de la Nación al que corresponde primariamente actuar los derechos y cumplir las obligaciones derivadas de nuestra pertenencia a dicha organización supranacional.

Es claro, pues, y a la luz de las consideraciones que quedan hechas, que el interrogante acerca de la participación autonómica en la función de gobierno nacional alude a un problema real e importante para la adecuada articulación de dicha función en el Estado constituido en 1978.

II. LA INTERACCION POSITIVA ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DE SU ORGANIZACION TERRITORIAL COMO ELEMENTO DEFINITORIO DEL ESTADO AUTONOMICO; CONSECUENCIAS PARA LA FUNCION DE GOBIERNO

La organización territorial del Estado diseñada por la Constitución no traduce un modelo acabado, sino que fija sólo un marco amplio y flexible, permisivo de soluciones diversas. Esta opción constitucional no es casual, obedece a la imposibilidad en el momento constituyente, por razones histórico-políticas sobradamente conocidas, de un suficiente consenso sobre un preciso modelo territorial.

En el primer decenio de desarrollo constitucional que va transcurrido —y en el que el Estado autonómico ha visto su implantación y sentadas las bases de su normalización— ha primado claramente en la «construcción» de dicho Estado la componente que podríamos denominar «centrifuga». Las causas son claras, pudiéndose quizá destacar las siguientes:

— La identificación del sistema democrático con la descentralización. A la doble condición autocrática y centralista del régimen político franquista se oponía ahora un Estado democrático y políticamente descentralizado.

— La fuerza y la carga de las reivindicaciones históricas nacionalistas y autonomistas y la generalización de la aspiración al autogobierno regional (aparte del local).

— La necesidad de quebrar la resistencia y la inercia de las estructuras del Estado en transformación, así como de autoafirmar la existencia y ámbito de poder propios en las instituciones autonómicas emergentes o recuperadas. Debe tenerse en cuenta que la misma lógica del proceso de descentralización (iniciativa del Estatuto de Autonomía y su defensa política ante el Parlamento nacional; transferencia de medios materiales, económicos y personales en negociación con el poder central; etc.) ha contribuido a propiciar que la referida autoafirmación fuese y, en parte, siga siendo aún frente y en confrontación con el Estado *stricto sensu*.

El predominio de la aludida componente (12) hacía parecer, en un principio y hasta hace bien poco tiempo, que la evolución iba dibujando un Estado integrado por niveles territoriales de gobierno no sólo deslindados en su esfera de acción, sino separados en su actuación, en tanto que reposante la respectiva autonomía de dichos niveles de gobierno sobre su identificación con unos correspondientes ámbitos competenciales sustantivos y la ocupación exclusiva y excluyente (como principio) de los mismos. Esta tendencia se refleja sobre todo en los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional que, sin perjuicio de sustanciales rectificaciones de rumbo ulteriores, han marcado su jurisprudencia; pronunciamientos, para los que (13):

— La autonomía es ciertamente un poder limitado y justamente por ello resulta compatible con la unidad y, por tanto, el Estado único (Sentencias 4/1981, de 2 de febrero, y 14/1981, de 29 de abril, cuya doctrina —aunque sentada respecto a la Administración Local— es ge-

(12) Véase al respecto, si bien con relación a la materia económica, mi trabajo *Situación y perspectivas del Estado autonómico. El papel central de la política económica*, Papeles de Economía Española, núm. 35, 1988, pp. 377 y ss.; en él se hace un análisis de la evolución y la situación actual de la construcción del Estado autonómico.

(13) Los primeros fallos del Tribunal Constitucional en la materia, fundamentalmente los referidos a la autonomía local, no se caracterizan por su claridad. Es la Sentencia de 2 de febrero de 1981 la que parece vincular más la autonomía al interés desde una concepción sustancialista y estratificada (territorialmente) de los intereses colectivos, si bien en ella misma se reconoce la dificultad de la concreción y delimitación de tales intereses. En la posterior de 16 de noviembre de 1981 se precisa que la noción constitucional de «intereses respectivos» cumple una función de orientación del legislador a la hora de la distribución de competencias, aunque al propio tiempo se destaca que la unidad impide una división del Estado en compartimentos estancos. Entretanto, la Sentencia de 28 de julio de 1981 parecía reflejar un apartamiento del Tribunal de la concepción sustancialista de los intereses, al destacar que la garantía de la autonomía local no viene dada tanto por los intereses/competencias, cuanto por la posición específica en la estructura de los poderes públicos que confiere a los correspondientes entes en los que se expresa. Sobre estos extremos y las reflexiones a que han dado lugar en la doctrina, véase L. ORTEGA ALVARO, *El régimen constitucional de las competencias locales*, Ed. INAP, Madrid, 1988, pp. 37 y ss.

neralizables, y más tarde también 100/1984, de 8 de noviembre).

— Ese poder limitado en que consiste la autonomía viene definido o determinado sustancialmente, sin embargo, por los intereses propios o respectivos de las pertinentes colectividades territoriales con capacidad de gobierno autónomo (Sentencias 4/1981, de 2 de febrero; 25/1981, de 14 de julio; 37/1981, de 16 de noviembre, y 42/1981, de 22 de diciembre, básicamente); afirmación, que presupone implícitamente la *diferencia* de unos y otros intereses.

— Los intereses respectivos, actuando en todo caso como criterio de orientación del legislador, se traducen en último término en competencias (Sentencias 4/1981, de 2 de febrero; 37/1981, de 16 de noviembre, y 42/1981, de 22 de noviembre, como principales). Tesis ésta que, sin las debidas matizaciones, permite el arraigo en el sistema de la idea de que la diferencia de sustancia de los intereses sostiene la separación y estanqueidad de los ámbitos competenciales.

Las líneas dominantes de la etapa evolutiva comentada, que encontraban una manifestación espectacular en la conflictividad política y jurisdiccionalizada (manifestación que aún no puede darse hoy por desaparecida), generaban el riesgo de que el proceso fuera decantándose inevitablemente conforme a las mismas hasta su cristalización en un modelo extremo de excesiva fragmentación del poder sin mecanismos compensatorios adecuados; modelo en cuya base estarían, explícitamente o no,

— la suposición de la posibilidad de la realización efectiva del orden constitucional desde y a partir de la acción separada de los niveles territoriales de gobierno, inspirada en una interpretación autónoma de aquel orden; y

— la admisión de la suficiencia, para la adecuada vertebración del sistema estatal, de los principios y las reglas de orden jurídico racionalizadores del ordenamiento, es decir, de las decisiones del poder público (la superioridad de los ordenamientos más amplios para el caso de los ámbitos de competencia exclusiva, la dialéctica bases-desarrollo o coordinación-política enmarcada o encuadrada para los sectores en los que la distribución competencial emplea tales técnicas, y, en general, los principios de competencia, prevalencia y supletoriedad), asegurados en su efectividad en último término por el Tribunal Constitucional.

Por lo dicho, las líneas de tendencia antes aludidas podían suscitar y de hecho produjeron un estado de opinión (no sin contradicción y posiciones discrepantes) en el sentido de que el antes apuntado resultado (definitiva decantación del modelo en una formulación extrema) era posible, por lo que se hacía necesaria la actualización de los elementos, igualmente presentes en la Constitución, de articulación o composición en un sistema coherente de los factores diversificadores

o particularizadores del pluralismo territorial. Surge así la tendencia, ahora de distinto signo, dirigida a corregir el exceso de peso de la hasta entonces predominante en la construcción del Estado autonómico.

El tiempo, sin embargo, ha ido permitiendo un análisis más sosegado y facilitando una perspectiva más objetiva. En realidad la tendencia «centrífuga» y sus manifestaciones (diversificación de las políticas, defensa de los ámbitos competenciales, conflictividad) no son sino una componente necesaria y en modo alguno patológica (si se prescinde del exceso, en cuya existencia —de otro lado— cabe imputar, sin duda, influencia a las insuficiencias «constructivas» del Estado autonómico, ejemplificables en el Senado); más aún, esencial al Estado autonómico. Ocurre que dicha componente ni es única, ni es siquiera suficiente para articular correctamente el Estado autonómico prefigurado por la Constitución.

Dicho Estado es, también y simultáneamente, un Estado único, social y democrático de Derecho, constituido para la realización del orden constitucional sustantivo, que asimismo es único, y precisado, por tanto, de la legitimación que sólo aquella realización puede prestarle. Es incuestionable, por tanto, que el Estado autonómico descansa sobre no sólo la no contradicción de la división territorial del poder con un mínimo orden constitucional material, sino incluso la adecuación de ésta para la eficaz realización del mismo, al igual que la división funcional del poder (interna a cada nivel territorial) no impide y sí favorece el correcto ejercicio del poder público. Emerge así una perspectiva que —descuidada en la preocupación por construir las distintas piezas de la organización territorial del Estado— desplaza la visión hacia el momento dinámico de funcionamiento de éste, de los procesos de toma de decisiones en su seno como sistema global; en definitiva, hacia las relaciones de los distintos niveles de gobierno entre sí. Esta perspectiva obliga a relativizar los conceptos enfatizados en aquel otro momento constructivo: el interés (público) y la competencia.

El interés (público) no es una noción sustantiva, expresiva por sí sólo de una concreta realidad material o moral, por lo que carece por sí misma de un contenido o significado únicos y precisos. Baste para demostrar tal aserto con una simple enumeración de las principales manifestaciones de dicho interés:

— El interés público como categoría genérica contrapuesta al interés privado.

— El interés general o nacional, autonómico o de la nacionalidad o región autónomas correspondiente y local o de la colectividad provincial, insular o municipal (por atenernos a las expresamente constitucionalizadas) pertinentes; resultante, cada uno de ellos, del desglose territorial de la categoría genérica «interés público».

Las categorías «interés autonómico» e «interés local» carecen, a su vez, de contenido único, pues los intereses de las correspondientes comunidades o colectividades pueden diferir e, incluso, ser contradictorios entre sí.

— El interés general, el autonómico y el local pueden tener, cada uno de ellos y en sus respectivos ordenamientos, manifestaciones diversas, descomponiéndose en intereses públicos distintos, diferentes entre sí, con posibilidad de contradicción. Así, los intereses públicos globales (como los que son propios de las políticas económicas, de ordenación territorial o medioambiental) se diferencian de los sectoriales (o propios de políticas referidas a ámbitos acotados de la vida social: sanidad, obras públicas, cultura, etc.), los cuales, a su vez, no tienen por qué coincidir entre sí.

La noción de interés, tal como la utiliza la Constitución, es, pues, más bien un concepto jurídico indeterminado de carácter formal, alusivo a aquella solución que, en cada caso, responda mejor a la satisfacción de las necesidades colectivas según una correcta ponderación de los bienes jurídicamente relevantes en presencia. Exige, consecuentemente, una solución justa, de la que es criterio, pero no la expresa sustantivamente por sí sola, en la medida en que la concreción de aquélla depende justamente de los bienes que, en el caso concreto, pugnen por afirmarse y prevalecer. De ahí justamente la funcionalidad múltiple del interés. La consecuencia es doble: no existe una correspondencia entre los valores, los objetivos y las aspiraciones sociales y los intereses de las comunidades territoriales dotadas de gobierno propio capaz de encuadrar aquéllos en éstos; por ello, en la consecución de los primeros se actualizan ordinariamente, en distinta composición y con diferente intensidad, diversos intereses territoriales.

La competencia, de otro lado, no es otra cosa que un arbitrio técnico a través del cual se organiza el sistema de poderes públicos estatales y se conecta dicho sistema con el orden material de la Constitución en términos de responsabilización de su efectiva realización. Es sólo, por tanto, un medio para la realización de un fin, lo que la relega a una condición instrumental.

La puesta en relación del interés con la competencia revela que el primero es desde luego criterio para la asignación de la competencia (sentido en el que lo utiliza el artículo 137 CE), pero también criterio para encontrar —a través de la competencia (que identifica la organización que ha de verificar la operación)— la solución al problema de la vida social de que se trate más conforme o ajustada a Derecho, es decir, en último término al orden sustantivo constitucional (sentido en el que lo emplea, por ejemplo, el artículo 47, párrafo 1.º CE). En ambas utilidades, así como en el empleo de la competencia, el parámetro de medida o referencia queda situado fuera de los propios con-

ceptos de interés o competencia. Consecuentemente, las decisiones de los poderes públicos no se justifican o legitiman por la sola razón de que sean competentes y de que, a su vez, su competencia encuentre fundamento en el interés de la comunidad o colectividad que el poder correspondiente exprese institucionalmente (la competencia y su conducción al interés son sólo condición necesaria, aunque no suficiente); se justifican o legitiman necesariamente por su conformidad a las reglas sustantivas del ordenamiento jurídico, presididas por la Constitución, es decir, por operar una correcta ponderación de los bienes, jurídicamente protegidos, en presencia.

Se llega, así, al complejo de fenómenos del que es incapaz de dar cuenta, mucho menos de resolver satisfactoriamente, la perspectiva «constructivista» del Estado autonómico, atendida al momento de la división del poder y a la ordenación entre sí de las normas o decisiones públicas; fenómenos a los que se alude bajo las expresiones de concurrencia, compartición, entrecruzamiento o colisión de competencias de distintas instancias territoriales. Se trata de supuestos en nada anormales, sino por el contrario absolutamente ordinarios y frecuentes en el funcionamiento de un Estado con distribución territorial del poder. La razón es bien sencilla: ni la compleja realidad de la vida social es reductible y, por tanto, reproducible fielmente por un esquema de reparto de competencias, ni éste puede desarrollarse de forma tan perfecta que, en el momento normativo previo, logre prever todas las hipótesis posibles presentes y futuras (no en último término por la necesidad del recurso en las normas atributivas y delimitadoras de competencias a conceptos y términos vagos, imprecisos e indeterminados, verdaderas cláusulas generales que obligan en su aplicación a acudir interpretativamente a criterios de interés o competencia, con la consecuencia de la generación de un, al menos parcial, círculo vicioso). Tales supuestos carecen de idónea respuesta, en efecto, desde las reglas de distribución de las competencias y de ordenación de las normas-decisiones adoptadas en ejercicio de las mismas, pues en ellos no se trata de solventar un conflicto o una colisión entre éstas, sino justamente de determinar el modo de alcanzar y producir normas y decisiones materialmente correctas. Porque únicamente son verdaderamente comprensibles y, por tanto, resolubles satisfactoriamente desde la admisión, esencial a todo Estado con división territorial del poder, de la normalidad del concurso de competencias (y, a través de ellas, de intereses territoriales) en los problemas de la vida social y, lo que es lo mismo, de la intervención de todos los pertinentes a la solución de éstos (en el grado y con la intensidad que procedan) en la producción de las decisiones públicas correspondientes.

Esta comprobación capital —corroborada, de otro lado, por el ejemplo comparado de los Estados descentralizados, federales o no, del mundo occidental— y la paulatina toma de conciencia de las insuficiencias y disfunciones de la organización y el funcionamiento del Estado autonómico, tal cual iba éste conformándose en la realidad, están en la base misma de la emergencia de la tendencia «correctora» antes aludida, que dirige sus esfuerzos a introducir la componente «cooperativa» del sistema. En la doctrina científica, sin perjuicio de darse cabal cuenta de y llamarse la atención sobre los mecanismos de solidaridad, coordinación y colaboración en las primeras explicaciones y sistematizaciones globales de dicho sistema (14), pronto la preocupación se manifiesta en trabajos monográficos inspirados por la necesidad de recuperar la unidad (en sentido sustantivo, constitucional), en desarrollar los mecanismos que han hecho del federalismo una fórmula eficaz de gobierno (15). En el plano político, esa preocupación se expresa tempranamente en los pactos autonómicos de 1981 y el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (esfuerzo político de racionalización del Estado autonómico que, aun formalmente truncado por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983, no quedó tan frustrado en el plano sustantivo), encuentra una importante plasmación legislativa positiva en 1985 con la promulgación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 de abril de dicho año (que regula por primera vez las relaciones interadministrativas sobre la base de los principios de respeto a las competencias de otras instancias, ponderación de la totalidad de los intereses públicos implicados, información recíproca y cooperación y asistencia activas, y arbitra un sistema de participación orgánica de la Administración Local en la producción de normas-decisiones de carácter nacional a través de la Comisión Nacional de Administración Local) y prosigue más tarde en la búsqueda y proliferación de fórmulas diversas —orgánicas y funcionales, políticas y jurídicas— de concierto, acuerdo y negociación, encontrando sus últimas manifestaciones en la discusión política de las formas generales de participación autonómica en los procesos de toma de decisiones por las instancias nacionales (bá-

(14) Por todos, véase S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, Madrid, 2 vols. I, 1982 y II, 1984.

(15) En este sentido y a título de ejemplo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Ed. Civitas, Madrid, 1983; *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Ed. Civitas, Madrid, 1985, en el que se recogen distintos trabajos en la materia del autor; así como, a título de coordinador, la obra colectiva anterior *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española*, Ed. IEE, Madrid, 1980. A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales; supervisión, solidaridad, coordinación*, Ed. IEAL, Madrid, 1985. También P. SANTOLAYA MANCHETTI, *Descentralización y cooperación*, Ed. IEAL, Madrid, 1984. Reflejando la situación actual en su conjunto y haciendo propuestas de futuro, la obra colectiva de J. TORNOS y otros, *Informe sobre las Autonomías*, Ed. Civitas, Madrid, 1988.

sicamente el Parlamento, cuestión del Senado; y el Gobierno, cuestión de la intervención en los asuntos comunitario-europeos), pero también del modelo final mismo del Estado desde el punto de vista de su organización territorial (debate sobre la federalización del mismo). En la jurisprudencia constitucional —plano absolutamente decisivo, por su inmediata y efectiva incidencia en el proceso de construcción del Estado autonómico— la tendencia se manifiesta con parecida intensidad e igual claridad. Comienza el Tribunal Constitucional apreciando que las llamadas competencias exclusivas no son absolutas ni ilimitadas y que, por tanto, no otorgan un monopolio en la correspondiente materia, de modo que no excluyen en ella la concurrencia de otra u otras competencias, en su caso, igualmente exclusivas (Sentencias 1/1982, de 28 de enero, y 69/1982, de 23 de noviembre; posición reafirmada en la Sentencia 56/1986, de 13 de mayo, en la que se afirma que una instancia territorial no puede verse privada de su propia competencia por la exclusiva de otra instancia, y en la Sentencia 11/1986, de 28 de enero, que admite una competencia autonómica exclusiva a ejercer en colaboración con el poder central, es decir, «bilateralmente en régimen de cooperación específica»), para —desde la crucial comprobación de la no necesaria coincidencia de la realidad de la vida social y, por tanto, de las políticas precisas para conducirla y encauzarla con la distribución de las competencias (Sentencias 71/1982, de 30 de noviembre; 125/1984, de 20 de diciembre, y 48/1985, de 28 de marzo), o, dicho de otro modo, la compatibilidad de un mismo y único ámbito jurídico con pluralidad de competencias de instancias distintas como hipótesis normal en la organización territorial constitucional del poder (Sentencia 113/1983, de 6 de diciembre)— apreciar con toda normalidad supuestos de concurrencia de competencias distintas (Sentencia 77/1984, de 3 de julio), concurrencia de competencias de idéntico contenido en términos de *tareas comunes* (Sentencia 29/1986, de 20 de febrero), *suma combinada de actuaciones* (Sentencia 88/1986, de 1 de julio) o *políticas específicamente articuladas entre sí* (Sentencia 95/1986, de 10 de julio), compartición de competencias (Sentencia 13/1988, de 4 de febrero), así como de coordinación de competencias diferenciadas para la integración de su ejercicio en un resultado conjunto coherente, integrado o unitario (Sentencias 42/1983, de 20 de mayo, y 11/1984, de 2 de febrero), y, en definitiva, de entrecruzamiento de títulos competenciales exigentes de soluciones específicas combinadas (Sentencias 149/1985, de 5 de noviembre, y 153/1985, de 7 de noviembre).

La determinación de estas características estructurales impuestas al Estado por su organización territorial compleja conduce al Tribunal a considerar las exigencias funcionales del mismo. Ya en 1983 (Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, justamente el famoso pronunciamiento so-

bre la LOAPA) establece la necesidad de compatibilizar unidad y autonomía y, por tanto, de crear instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones públicas. Inmediatamente destaca, siempre para los supuestos de imbricación de competencias o responsabilidades, así como de intereses, la conveniencia de buscar soluciones de cooperación, si bien dentro del respeto a las competencias en presencia (Sentencia 77/1984, de 3 de julio) y afirma, seguidamente, el principio de auxilio mutuo y de colaboración entre las distintas instancias territoriales, aunque tampoco de éste quepa deducir habilitación alguna de facultades para la imposición unilateral de decisiones (Sentencia 95/1984, de 18 de octubre). Aboca finalmente a la proclamación decisiva del deber general de colaboración (entre las aludidas instancias territoriales) como inherente o de esencia al modelo de organización territorial del Estado no precisado, por ello, de justificación alguna en preceptos constitucionales expresos y concretos (Sentencias 80/1985, de 4 de julio, y 96/1986, de 10 de julio, con el temprano antecedente, en el que ambas se apoyan, de la Sentencia 18/1982, de 4 de mayo). O, en formulación más acabada, a la afirmación de los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional como consustanciales al Estado autonómico (Sentencia 152/1988, de 20 de julio) y la crucial precisión de que tales principios postulan la coordinación de actuaciones y la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo (Sentencias 181/1988, de 13 de octubre, y 186/1988, de 17 de octubre). Se cierra así el ciclo: de la atención única o preferente a la delimitación del interés y la competencia para la determinación de la norma-decisión válida se ha pasado a la contemplación también, como necesaria y no menos importante, de las condiciones y los términos de la formación de la voluntad del poder público y, en definitiva, de la producción de la norma-decisión correspondiente.

En modo alguno es por ello casual que, adoptada esta perspectiva funcional, de contemplación del Estado desde el funcionamiento de sus diversas piezas territoriales, haya sido la afirmación de los expresados y capitales principios de colaboración, solidaridad y lealtad la que haya proporcionado el pie para la dimensión participativa de aquel funcionamiento. La Sentencia 80/1985, de 4 de julio, después de constatar que el deber de colaboración no supone extensión alguna de las competencias, declara que el poder central no puede imponerlo mediante medidas coercitivas y sí sólo buscando para las que deba adoptar *la previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes, las cuales participarían, por esta vía, en la formación de la voluntad estatal stricto sensu*. En un caso de tarea común (reconversión industrial), la Sentencia 29/1986, de 20 de febrero, sostiene que parece necesario que el legislador establezca expresamente *la participación auto-*

nómica en los órganos competentes para la ejecución de los correspondientes planes. En relación con una materia compleja y central en el Estado social, como la de acción y protección social, en la que se requiere la intervención de varias instancias, la Sentencia 146/1986, de 25 de noviembre, alude a la conveniencia de tener en cuenta *la participación de las Comunidades Autónomas* a la hora de diseñar las condiciones de realización de la pertinente política estatal de asistencia social. Y, finalmente, en formulación ya acabada, las Sentencias 27/1987, de 27 de febrero; 13/1988, de 4 de febrero; 104/1988, de 8 de junio, y la muy reciente de 29 de noviembre de 1988, dejan sentado que:

— En la medida en que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no es deducible de la Constitución que a cada una de ellas pueda corresponder un derecho de ejercer las competencias que les correspondan en régimen de estricta y absoluta separación. Antes al contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto (en la que las diferentes entidades autónomas se integran) y el principio constitucional de eficiencia administrativa (que debe predicarse no sólo de cada Administración, sino del entero entramado de los servicios públicos) permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones Locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas.

— El principio de cooperación que debe presidir el ejercicio respectivo de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas no resulta favorecido por la ausencia de un órgano colegiado consultivo y coordinador.

— El adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones y compartimentaciones desconocedoras de la unidad del sistema puede realizarse a través de formas y fórmulas de coordinación y colaboración más abiertas y flexibles que la utilización exclusiva de intervenciones normativas reguladoras que imponen determinadas conductas o decisiones; entre las que figura, desde luego, la participación autónoma en el proceso de adopción de la decisión estatal.

— La planificación (en el caso, la planificación hidrológica de cuencas intercomunitarias) cuando comprende disposiciones capaces de incidir en la actividad de diferentes niveles territoriales o Administraciones públicas debe ser respetada en su contenido por todas ellas. Por ello, si hubiera de admitirse que cada Administración puede realizar las actividades de su competencia en régimen de estricta separación, la planificación se haría imposible. De donde se sigue la acen-tuación de la necesidad de una específica coordinación, en los términos de mecanismo dirigido a la integración de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema ya establecidos por el propio Tribunal. Sobre

esta base, el acto de aprobación del plan —entendido como acto de coordinación— puede corresponder a la Administración del Estado, ya que a través de él se integrarían en un solo sistema ordenado las acciones de las diversas Administraciones, de suerte que es la determinación definitiva y unitaria del Plan lo que posibilita la acción homogénea de todas ellas. En definitiva (y en relación con la planificación hidrográfica regulada en la Ley de Aguas de 1985), la planificación se realiza así mediante un doble mecanismo: *la integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan* y el acto final de aprobación mediante el cual se coordina la decisión de aquéllas con las exigencias generales superiores.

La evolución del Estado autonómico parece, así, estar llegando a un estadio (parcialmente alcanzado ya para la Administración Local) que impide considerar legítimo el ejercicio por una instancia territorial de una competencia (y la actualización del subyacente interés) que prescindiera de las competencias (y de los intereses subyacentes a las mismas) de otras instancias que estén ligadas o conectadas a aquélla en virtud de compartición, concurrencia, imbricación o confluencia en el caso; un estadio, en definitiva, en el que las decisiones en tales supuestos no pueden justificarse sólo en el pertinente título competencial, precisando legitimarse también en la participación —en el grado que proceda— de cualquiera otra de distintas instancias asimismo involucradas. A los pronunciamientos del Tribunal Constitucional examinados, de por sí suficientemente concluyentes, se añade la praxis política y administrativa (cada vez más cooperativa) y las exigencias, en su momento ya comentadas, derivadas de la integración en la CEE y el ejercicio por el Estado español, en el seno de sus instituciones, de los derechos y obligaciones que le corresponden como miembro de la organización, toda vez que si bien estas últimas exigencias se limitan a los asuntos comunitario-europeos internamente de la competencia de las Comunidades Autónomas, no puede desconocerse la fuerza expansiva de su lógica hacia los asuntos nacionales de alcance puramente interno. En todo caso, la culminación de la evolución descrita con la extracción de las consecuencias debidas en orden a las relaciones entre los poderes territoriales, especialmente de carácter participativo en la adopción de normas-decisiones, no supondría otra cosa que una construcción del Estado autonómico conforme a la Constitución, pues ésta exige la interacción positiva de las piezas integrantes de la organización territorial de aquél para la efectividad del orden sustantivo que establece.

En lo que aquí ahora importa, ese modelo «definitivo» del Estado autonómico supone la participación o intervención, en lo necesario, de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad de los órganos o instituciones del poder central. Ninguna razón existe, antes al contrario muchas abogan a favor (como ya vimos en su momento),

para que esta conclusión no sea también de aplicación a la función de gobierno a que se refiere el artículo 97 CE. Así parece claro, desde luego, cuando dicha función se actualice a través de competencias estatales *stricto sensu* que tengan una eficacia delimitadora de las autonómicas, compartan una materia o concurren en ella con éstas o requieran la confluencia o el concurso de las mismas.

Quizá la tradicional concepción del Gobierno y la naturaleza misma de su función hagan aparecer en un primer momento semejante postulado por lo menos arriesgado, si no utópico. Prueba, si bien de Derecho comparado (aunque bien reciente y de un sistema cercano al nuestro), de que tales reproches estarían poco justificados, la proporcióna la Ley italiana número 400, de 23 de agosto de 1988, sobre disciplina de la actividad del Gobierno y ordenación de la Presidencia del Consejo de Ministros, que contiene un Capítulo —el segundo (arts. 12 y 13)— dedicado a las relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas (Trento y Bolzano), en el que se crea una Conferencia Permanente para dichas relaciones, integrada por los Presidentes de las Regiones de estatuto especial y ordinario y los Presidentes de las dos Provincias Autónomas y presidida por el Presidente del Consejo de Ministros. Esta Conferencia, adscrita a la Presidencia de dicho Consejo, tiene justamente funciones de información, consulta y acuerdo en relación con las directrices (*indirizzi*) de política general susceptibles de incidir en materias de competencia regional, con exclusión de las directrices generales relativas a la política exterior, de defensa y seguridad nacional y de justicia. En particular, la Conferencia ha de ser consultada sobre:

— Las líneas generales de la actividad normativa que afecta directamente a las Regiones y la determinación de los objetivos de la programación económica nacional y la política financiera y presupuestaria.

— Los criterios generales relativos al ejercicio de las funciones estatales de dirección (*indirizzo*) y coordinación inherentes a las relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas y los entes infraregionales, así como las directrices generales relativas a la elaboración y ejecución de los actos comunitarios que incidan en las competencias regionales.

— Cualesquiera otros asuntos en que el Presidente del Consejo de Ministros considere oportuno obtener el parecer de la Conferencia.

Debe tenerse en cuenta que la creación de esta Conferencia va acompañada de una autorización al Gobierno para emanar normas con valor de Ley (en el plazo de un año), con un doble objetivo: reordenación y eventual supresión de cualesquiera otros organismos —creados por Ley o disposición administrativa— de composición mixta Estado-Regiones, a fin de transferir sus competencias (salvo para las de

contenido científico-técnico) a la nueva Conferencia, de un lado, y revisar los supuestos de emisión de informes o pareceres y los términos de dicha emisión (a cuyo efecto se dispone que sólo los Presidentes de Región o Provincia Autónoma tienen voto).

La situación actual en nuestro sistema es, a este respecto de la participación o intervención autonómica en la dirección de la política nacional, deficiente. Existen, desde luego, relaciones normales entre los ejecutivos nacional y autonómicos, la cooperación entre los mismos viene desarrollándose aunque sea con altibajos y contratiempos y no puede decirse que no se esté produciendo una cierta participación autonómica en la formulación de las políticas nacionales o generales. Pero es bien cierto que la comunicación y la intervención autonómicas no responden ni obedecen a un sistema que las haga inteligibles y operativas desde el punto de vista del modelo de Estado. Pues sigue estando sujeta a la circunstancia política de cada momento, carece de previsibilidad y certeza y se produce conforme a criterios, formas, procedimientos y técnicas distintas y aleatorias, desarrollándose en todo caso en una lógica, fundamentalmente sectorial, que impide una satisfactoria articulación entre las políticas globales de los dos niveles territoriales básicos del Estado. En algunos casos los mecanismos de participación están prescritos y formalizados por normas legales, incluso constitucionales; ejemplos: artículos 131 CE y 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. Pero estos mecanismos o bien se obvian mediante el sencillo expediente de no formular los instrumentos cuya actuación motiva la participación autonómica (es el caso de la planificación económica prevista en el art. 131 CE, el soslayo de cuyas exigencias ha sido facilitado por el Tribunal Constitucional: Sentencias 29/1986, de 20 de febrero, y la muy reciente de 29 de noviembre de 1988), o bien se actúan restrictivamente en favor de procedimientos más flexibles y bilaterales. En otro caso, las técnicas de participación orgánica pretenden, desde luego, ser fomentadas (así, las Conferencias sectoriales y las llamadas Comisiones de Cooperación), pero su utilización es desigual en frecuencia y funciones y no trasciende los acotados ámbitos de las correspondientes políticas sectoriales. También van extendiéndose las fórmulas de participación o intervención procedimentales, así como las de cooperación funcional (convenios, acuerdos, conciertos), pero es lo cierto que no responden a unos principios comunes y su eficacia es, por ahora, más que dudosa, al menos en términos generales. Pero, además y agravando la situación, todas las técnicas expuestas se actúan, por lo general y preferentemente, en la fase formalizada o programada (idónea para su ejecución administrativa) de las correspondientes políticas, con lo que se administrativizan las relaciones entre los ejecutivos nacional y autonómicos y se relega la cooperación y coordinación propia y estricta-

tamente política al mundo de los encuentros, las conversaciones y las reuniones, esporádicos y aleatorios, de los correspondientes responsables, cuyas reglas —incluso formales— están muy lejos de encontrarse definidas.

La pregunta no es otra, entonces, que la de si la opción por un abigarrado y asistemático conjunto de técnicas de relación o participación, como el que viene por ahora desarrollándose y sustentando el funcionamiento del Estado autonómico, responde verdaderamente a las exigencias estructurales que al mismo impone la Constitución o, por el contrario, éstas postulan su replanteamiento, la reconducción a sistema y la simplificación de tales técnicas, de suerte que las relaciones interterritoriales alcancen todos los planos de la política en manos del Ejecutivo y un adecuado equilibrio entre las perspectivas globales y las sectoriales.

III. APUNTES PARA UNA SOLUCION

La configuración de la función ejecutiva o de gobierno conforme a las demandas cooperativas inherentes al Estado autonómico no es, con toda evidencia, fácil, razón por la que ahora no se va siquiera a intentar. La pretensión es aquí mucho más modesta: plantear la cuestión y formular algunas sugerencias para incentivar la reflexión y el debate.

Por de pronto, una comprobación inicial me parece indispensable. Todo esfuerzo dirigido a dar una respuesta a la cuestión planteada está de antemano condenado al fracaso si no se superan las limitaciones que, a su análisis y conocimiento, imponen con toda evidencia esquemas conceptuales arraigados, pero no por ello necesariamente válidos, al menos en todos sus postulados. Dicho en términos positivos, aquel esfuerzo sólo podrá tener posibilidades de éxito si, en la cuestión que ahora se trata, se apoya en un salto cualitativo equiparable al que ha supuesto, en la evolución general del Estado autonómico, el paso de la perspectiva estática de identificación de las competencias y ordenación de las decisiones producidas con base en las mismas a la dinámica de determinación de las condiciones para la adopción misma de las decisiones en los supuestos normales de imbricación de competencias. Porque, aun cuando se haya incorporado el plano de las relaciones interterritoriales, el análisis continúa excesivamente condicionado por el criterio competencial. De ahí que dichas relaciones se piensen normalmente como interconexión de ejercicios, bajo formas jurídicamente prescritas, de determinadas competencias; dicho de otro modo, se analizan con ocasión y en el contexto de los supuestos en que debe producirse una decisión jurídicamente típica: Ley, norma con fuerza de

Ley, Reglamento o acto. Es este un ámbito indudablemente importante, pero ni agota el de la necesaria cooperación interterritorial (en particular en la función ejecutiva o de gobierno), ni es tampoco el más decisivo para una correcta conformación de los procesos de toma de decisiones en el Estado autonómico. Porque, en lo que aquí importa, la participación autonómica en la función ejecutiva o de gobierno nacional, no sólo rebaja dicha participación (la coloca principalmente en el terreno de lo «administrativo»), sino que la limita, al quedar fuera de la misma el momento puramente político, la fase previa en la que se sopesan y ponderan distintas alternativas en una estrategia más amplia y global y se realizan opciones de las que las políticas ya formalizadas no son sino resultado final y, por ello, traducción parcial. La causa última de que ello sea así radica quizá en las particularidades, por razones históricas, de nuestra lucha por la reducción plena del Estado al Derecho. Pues, dejando de lado el hecho de que hace referencia a un distinto orden de problemas (situado en la perspectiva de la relación entre el ciudadano y el poder), en nuestro sistema esa lucha, además de los rasgos comunes al mundo europeo-occidental, ha quedado marcada en la historia inmediata por su desarrollo en el campo del Derecho Administrativo y en el marco de un Estado que, por carente de legitimidad democrática, precisaba compensar tal carencia con una específica «legitimidad» prestada de la racionalidad y objetividad del Derecho. Sus peculiaridades pueden reconducirse, así, a una particular desvalorización de lo político, ámbito del poder no legítimo y no sujeto al único control efectivo, el jurídico y, por tanto, ámbito de la arbitrariedad. Semejante prejuicio frente a la acción política carece de cualquier fundamento en el Estado constitucional, que posee y ejerce un poder legitimado democráticamente. Más aún, por su importancia, dicha acción política merece ser reivindicada y liberada de todo reproche de ausencia de control, pues no sólo está ahora sujeta a un control asimismo político y pleno, sino que su misma existencia y ámbito no es cuestionable desde el principio de Estado de Derecho y los de él derivados (al no oponerse en modo alguno a ellos).

La clave radica, pues, en la política. La Constitución ha puesto en pie un Estado, un sistema político, legitimado democráticamente, cuyo motor es justamente la política, a través de la cual se concretan las diversas opciones de solución de los problemas colectivos y de ordenación social igualmente legítimos con el único límite del respeto al orden constitucional. Las potestades y las competencias, es decir, los poderes conferidos a los órganos del Estado en su conjunto no son sino instrumentos para la transformación de aquellas opciones en reglas vinculantes, en Derecho. En el sistema así construido, en el que —se insiste— la política es esencial, el Poder Ejecutivo o de Gobierno asu-

me, como ha destacado L. LÓPEZ GUERRA (16), una posición central. Por ello mismo, su acción es no sólo administrativa (en el sentido de estar dirigida derecha e inmediatamente a incidir, ordenándola, en la vida social y sujeta, por ello, a un estatuto específico, básicamente regido por el principio de legalidad), sino también y sobre todo política (en el sentido de primariamente dirigida a concretar opciones, conducir el proceso de toma de decisiones y el funcionamiento de la organización estatal y conformar estrategias y líneas de acción del poder público, por lo que se desenvuelve básicamente al interior de las estructuras representativas de éste), sin perjuicio de que, cuando esta última pretenda traducirse en decisiones vinculantes de ordenación social, con incidencia imperativa en la esfera vital de los ciudadanos, precise formalizarse a través del ejercicio de las potestades correspondientes en las formas típicas de manifestación de la voluntad del poder público, sujetas éstas ya sí sin fisuras al sistema de control de regularidad jurídica que descansa en el principio de tutela judicial plena y efectiva.

Es claro, en efecto, que el Gobierno de la Nación desarrolla su función conforme a una política propia, según prevé desde luego el artículo 97 CE. Pero lo mismo puede predicarse de los Gobiernos autonómicos (para el ámbito competencial de la respectiva Comunidad), según ha precisado el Tribunal Constitucional en repetidas ocasiones al aclarar que la autonomía significa capacidad para formular una política propia. De estas políticas —dada la centralidad de la función ejecutiva o de gobierno en cada nivel u ordenamiento territorial— depende en gran medida la dirección y el contenido de la acción estatal en su conjunto. Pues condicionan las decisiones básicas o de mayor rango (iniciativa y protagonismo en lo que luego han de ser Leyes; posición preferente que alcanza su punto culminante en materia presupuestaria) y controlan todas las ulteriores, que ordinariamente se engloban bajo el concepto de ejecución (el Poder Ejecutivo ostenta la potestad reglamentaria y dirige la Administración). De ahí la trascendencia de la diferenciación —orgánica y funcional— entre Gobierno y Administración, a la que en su momento hicimos referencia.

En la medida, pues, que la división territorial del poder propia del Estado autonómico ha desdoblado (en los dos niveles principales o políticamente más relevantes) y multiplicado (por tantas veces como comunidades con autogobierno) esa función estatal central que consiste en la ejecución o el gobierno, de modo que ésta no se desempeña por un único actor, la recuperación de la coherencia, de la unidad del sistema político no es factible sin la articulación cooperativa y participativa de la expresada función, en especial sin una configuración «participada» (por las Comunidades Autónomas) del Gobierno nacional o

(16) L. LÓPEZ GUERRA, *op. cit.*

general. Sin la coordinación «interesada» de las funciones que sostienen y dirigen los respectivos ordenamientos territoriales difícilmente puede lograrse un ordenamiento general o de conjunto correctamente integrado, es decir, que desarrolle y haga efectivo armónicamente el orden constitucional único.

La ausencia de tal coordinación en términos adecuados se viene haciendo sentir sobre la legitimación del Estado. Porque, en efecto, la insuficiente y deficiente intervención autonómica actual en los procesos estatales *stricto sensu* de adopción de decisiones (persistencia de espacios, particularmente los de carácter político de mayor significación, excluidos de toda participación, sectorialización y heterogeneidad de las fórmulas participativas establecidas) impide que las Comunidades Autónomas —al no quedar interesadas en, e incluso, carecer de información sobre los fundamentos y las líneas maestras de la política nacional en cuanto afecte a las materias de su interés o competencia— formulen sus propias políticas, inspiradoras de los respectivos ordenamientos, en sintonía con la política nacional. Sucede en la realidad, por el contrario, que las Comunidades Autónomas operan en el diseño de sus políticas no *desde y en* sino *a partir de y en relación* con una política nacional que reciben en la mayor parte fragmentadamente (por sectores) y ya formalizada en normas, es decir, básicamente como mensaje heterónomo. De otro lado, la falta de claridad y efectividad del cuadro de relaciones participativas entre los niveles autonómico y estatal imposibilita la clarificación del juego y la influencia recíproca de los pluralismos territorial e ideológico y socioeconómico (éste, con un doble circuito: el representativo-político y el defensivo de intereses) en el proceso estatal de toma de decisiones, con inevitables consecuencias —por la falta de transparencia de este último— sobre la legitimación del Estado, esta vez respecto de los propios ciudadanos.

¿Qué requisitos debe, pues, reunir el arreglo de la participación de los gobiernos autonómicos en el Gobierno nacional?

Por de pronto, el de ofrecer una solución que sistematice, organice en un sistema las técnicas y los instrumentos de participación, en definitiva de relación. Aun cuando el requisito sistemático llame a la simplificación, es evidente que la complejidad del objeto mismo del sistema ha de condicionar su estructura. Dos condiciones, no necesariamente coincidentes, se hacen presentes desde esta perspectiva:

— Flexibilidad en las fórmulas, que haga posible la adaptación de éstas a los contenidos diversos de la participación, que van desde las directrices globales o generales de la política nacional hasta los términos concretos de cada política sectorial. Si lo primero aboga por la técnica orgánica (incluso no rígidamente formalizada), lo segundo parece demandar la combinación de técnicas orgánicas y procedimentales.

— Cobertura de todas las necesidades de participación, tanto las de carácter político, como las de orden administrativo. En lo político, por su naturaleza, la fórmula idónea parece ser la orgánica, mientras que en lo administrativo la preferencia debe corresponder, en principio, a la procedimental y funcional.

Desde el obligado punto de vista del sistema de participación en el Poder Ejecutivo nacional como pieza del Estado autonómico, dicho sistema no puede en modo alguno diseñarse de forma independiente y a espaldas del sistema de participación en el Poder Legislativo asimismo nacional. Es claro que las limitaciones constitucionalmente impuestas hoy a éste fuerzan la configuración de aquél, en la medida en que le trasladan alguna sobrecarga; sobrecarga que desaparecería indudablemente en el hipotético caso de que una reforma constitucional configurara el Senado como una Cámara de representación territorial al estilo del *Bundesrat* germano-occidental. Semejante hipótesis no se considera aquí, precisamente porque presupone una modificación de la Constitución. Pero la exclusión de la misma no sólo no exonera, sino que refuerza la pertinencia de considerar la relación y conexión entre ambos sistemas de participación, teniendo en cuenta las posibilidades aún inéditas que la actual regulación constitucional del Senado ofrece en este orden de cosas. Desde esta perspectiva, integradora de los dos sistemas en uno más amplio, se ofrece la posibilidad de una solución específica o propia de articulación del doble nivel territorial de gobierno (lato sentido), cuya complejidad —al menos mientras pueda continuar estimándose prevalente el interés de la no modificación del texto constitucional— no constituiría argumento *per se* en su contra, en la medida en que tal complejidad es inherente a todo Estado compuesto. Nada obsta en principio, según he tenido yo mismo ocasión de exponer con otro motivo (17), a la existencia —a través de una modificación del Reglamento del Senado y mediante delegación en una Comisión «territorial» integrada por los Senadores designados por las Asambleas autonómicas— de una verdadera *instancia parlamentaria* (reflejo de la composición política de aquellas Asambleas) de participación territorial en el Poder Legislativo (en las diversas manifestaciones de éste, no centradas únicamente en la producción de Leyes). Esta solución permitiría que la *participación gubernamental* (de los Gobiernos autonómicos) se cumpliera enteramente en su espacio organizativo propio, pero cubriendo, al propio tiempo, todo el contenido de la función de Gobierno nacional, es decir, con inclusión del elemento básico de dirección de la política interior (y, por tanto, las iniciativas políticas dirigidas a convertirse en Leyes). La complementariedad de las

(17) Véanse mis trabajos citados en nota 11.

piezas del sistema de participación así resultante presentaría dos apreciables ventajas: *a*) la satisfactoria superación de las deficiencias que, en este orden, presenta actualmente el Estado de las Autonomías, con recuperación de la funcionalidad del Senado y sin necesidad de retoque alguno en la Constitución; y *b*) la consecución de una participación plena de los dos poderes autonómicos en sus dos correspondientes estatales y más conforme con las características de nuestro propio sistema que la simple trasposición al mismo (en su caso, con las adaptaciones precisas) de cualesquiera de las fórmulas comparadas a la mano (téngase en cuenta, en efecto, las siguientes particularidades de nuestro sistema: la peculiar y compleja distribución de competencias entre los dos niveles territoriales considerados, la singularidad y diversidad de las autonomías territoriales y arraigo, con tendencia a la extensión del fenómeno, de fuerzas políticas nacionalistas o regionalistas). También aquí parece, pues, que el sistema de participación, cualquiera que sea su diseño concreto, debe quedar asegurado desde la técnica orgánica.

Desde un tercer punto de vista, el sistema de participación autonómica debe ser coherente con la solución global a las exigencias de participación que el valor superior del pluralismo político plantea necesariamente al Estado constitucional. Si bien la participación política (directa o mediante representantes electos) constituye la respuesta básica al pluralismo ideológico y socioeconómico, no cubre la totalidad de sus requerimientos, ni aun con su potenciación y multiplicación gracias a la descentralización territorial, política y administrativa. Dicho pluralismo precisa de mecanismos complementarios de participación de los diversos intereses económicos y sociales a través, fundamentalmente, de las instituciones mediadoras constitucionalmente relevantes (como los sindicatos y las asociaciones empresariales) o previstas por la norma fundamental (corporaciones, especialmente las profesionales) o, en todo caso, derivadas de la libre iniciativa de los ciudadanos; en definitiva, de los grupos en que éstos se integren para la defensa en común de sus diversos intereses (18). Cualesquiera que sean las técnicas que se pongan a disposición de estas últimas necesidades de participación, tienen como límite claro la no confusión de los intereses correspondientes con los públicos, la no dilución de la responsabilidad que a los órganos estatales incumbe sobre estos últimos. Una incorporación de los intereses al seno de las estructuras del poder público que llevara a tal confusión, estaría en contradicción con el principio de democracia representativa y el de participación política. Es bien cierto que en el Estado social han quedado desdibujadas las fron-

(18) Sobre esta cuestión, véase mi trabajo *La participación en el Estado social*, Actualidad Administrativa, núm. 5, 1987, pp. 63 y ss.

teras entre lo público y lo privado, pero ello no significa la desaparición de toda distinción, especialmente por lo que hace al núcleo de las organizaciones ejercientes del poder público.

La participación que ahora nos ocupa se plantea justamente en este último terreno. Las Comunidades Autónomas son poder público, son parte de la organización del Estado mismo, por lo que su intervención en los asuntos atribuidos al poder central no responde a la idea de complementación de la participación política, antes al contrario, se inscribe en el ámbito de esta última, forma parte integrante de ella. Quiere decirse que en virtud del reparto territorial del poder derivado del derecho-principio de autonomía política, la participación asimismo política se produce, por imperativo constitucional, de forma diversificada: directamente o por medio de representantes; comprendiendo la representación tanto la que se verifica mediante el otorgamiento de mandato representativo como la que tiene lugar a través de instancias territoriales asimismo representativas. Queda dicho así, que la participación autonómica es un problema de articulación *interna* del poder público desde el punto de vista del pluralismo político en su dimensión territorial. De nuevo, consecuentemente, se concluye en la necesidad de la técnica orgánica para asegurar debidamente esta participación.

Finalmente, cualquier solución al problema no puede dejar de dar una respuesta a las necesidades de participación sobrevenidas como consecuencia de la integración en la CEE y la superposición al doble nivel interno de gobierno de un tercero supranacional, limitado pero apreciable y en continua expansión. La escasa experiencia que hasta ahora se posee al respecto permite ya afirmar la insuficiencia de los mecanismos puramente procedimentales. La más amplia de otros Estados miembros descentralizados, especialmente la de Alemania Federal, revela que, sin perjuicio de la inevitable diversificación de los cauces, el núcleo de la participación institucionalizada en los asuntos europeos no puede residenciarse fuera del sistema de participación territorial interno a la organización del Estado.

Todos los argumentos desarrollados desde los diversos puntos de vista adoptados conducen a una conclusión: el sistema de participación autonómica, sin perjuicio de su integración por más de una técnica, aplicando en cada caso aquella que resultara más adecuada al caso, sólo puede quedar asegurado como tal si aparece presidido y vertebrado por un mecanismo de participación orgánica que garantice la intervención suficiente y general en los correspondientes procesos de adopción de decisiones.

Surge así la cuestión de si ha de tratarse de un sólo órgano de participación que sirva de referencia al resto de las técnicas y los mecanismos del sistema y de si tal órgano ha de ser específico o de nueva creación o cabe utilizar alguno ya existente.

La previsión por la Constitución (art. 131 CE), para la participación económico-social, de una solución que parece obedecer a la opción por reconducir aquélla en último término al Consejo en el citado precepto previsto, podría inclinar a adoptar una parecida en el terreno que nos ocupa. Sin embargo, el hecho ya destacado de que aquí no se está ante una participación —a través de instituciones sociales representativas de intereses— en decisiones del poder público, sino ante un problema de organización de los procesos de toma de decisiones en el seno o al interior mismo de este último, obliga a desestimar la indicada solución como modelo de referencia.

La reciente creación en Italia de la Conferencia Permanente para las Relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas como órgano consultivo del Gobierno nacional, aunque se orienta en la misma línea de reconducción a un solo órgano del conjunto de técnicas puestas al servicio de las referidas relaciones, aborda, sin embargo, el problema en el terreno apropiado: inserta orgánicamente la participación en el Gobierno nacional mismo. La solución, plausible en el sistema italiano, presenta evidentes y graves inconvenientes en el nuestro, cuyas características (mayor descentralización y heterogeneidad en las autonomías, especial contenido nacionalista en autonomías importantes, existencia de fuerzas políticas de ámbito territorial con fuerte implantación) determinan una apreciable diferencia con aquél, relevante para la cuestión tratada. Teniendo presente tales características, la implantación de un órgano en términos parecidos (en composición, carácter y funciones) a los del italiano y la centralización en él del esquema de participación autonómico significarían, al menos por el momento y en clave política, la creación —en el plano nacional— de una suerte de cuasigobierno paralelo que, además de suscitar dudas sobre su eficacia para resolver satisfactoriamente el problema participativo, generaría nuevos problemas de porte nada despreciable. No quiere con ello negarse ni la posibilidad, ni aun la conveniencia, de un órgano que reúna a los máximos responsables de las políticas nacional y autonómicas (pues sólo esta fórmula permitiría asegurar la plenitud de la participación en el plano más estrictamente político), pero sí la pertinencia de la configuración de dicho órgano como mecanismo, jurídicamente formalizado, de participación ordinaria y regular. Las razones ya apuntadas aconsejan más bien su articulación como instrumento informal y político de coordinación de las políticas nacional y autonómicas, actuable en función de las necesidades y la lógica de los correspondientes aspectos de la política interior y para los asuntos y con el alcance que ésta en cada caso demande. Este diseño del órgano en cuestión reportaría a éste una ventaja estimable para nuestro sistema, pues le permitiría una doble funcionalidad: de un lado, la de servir de lugar para la coordinación autonómica horizontal (al estilo de

la que cumple la Conferencia de Ministros Presidentes de los *Länder* en Alemania Federal) cuando se integrase sólo por los Presidentes de las Comunidades Autónomas; y, de otro, la de servir de vehículo para la coordinación vertical al máximo nivel, cuando a la reunión asistiese el Presidente del Gobierno de la Nación. Queda dicho así, en todo caso, que tal órgano no podría nunca constituirse en el centro de gravedad del esquema de relaciones de participación de los Gobiernos autonómicos, que debería quedar al margen y, por tanto, por debajo del nivel propio del mismo. Forzoso resulta, así, que el sistema español de participación autonómica en la función de Gobierno nacional quede asegurado por más de un órgano de cierre.

No siendo conveniente hacer radicar —al menos en exclusiva— en un órgano político y del máximo nivel la clave de dicho sistema, ha de situarse en otro que —obviando los inconvenientes de aquél— posibilite, por su posición y funciones, una adecuada garantía de participación general y suficiente en los asuntos de interés autonómico y una satisfactoria articulación del conjunto de las restantes técnicas de participación, sin por ello perturbar la economía y la lógica político-institucionales del poder central o nacional. Se aboca así a una nueva y decisiva vertiente del problema: la del alcance de la participación. Porque la intervención autonómica en la definición de la política nacional no puede significar confusión alguna en la titularidad y el ejercicio de la función de gobierno a la que está atribuida aquella definición. La responsabilidad del Gobierno nacional corresponde en exclusiva a la fuerza o las fuerzas políticas que obtengan el suficiente respaldo, reciban la pertinente confianza del Congreso de los Diputados y se actualiza justamente en el curso de la relación entre Gobierno y Parlamento nacionales. No sólo la organización constitucional entera de los poderes públicos, también en concreto el principio de democracia representativa, sufrirían con el reconocimiento a los Gobiernos autonómicos de una capacidad de intervención en el nacional tal que les hiciera prácticamente codecisores en la política general.

Un órgano ya existente, dotado además de relevancia constitucional, parece reunir los requisitos necesarios para erigirse en centro de gravedad del sistema de participación autonómica: el Consejo de Estado. El artículo 107 CE lo define como el supremo órgano consultivo del Gobierno de la Nación. Es bien cierto que su actual regulación legal, contenida en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, y respetuosa con el perfil que la evolución histórica ha otorgado al Consejo de Estado, sitúa a éste exclusivamente en el contexto de la función de control interno preferentemente de legalidad (y mucho menos de oportunidad) de las decisiones gubernamentales, siéndole ajeno todo intento de replanteamiento de su papel a la luz de la nueva organización terri-

torial del Estado en la perspectiva de que aquí se trata (19). Pero no lo es menos que este perfil establecido del Consejo de Estado no es el único (ni siquiera desde el punto de vista histórico) posible. Antes al contrario, la Constitución define el órgano de tal manera que propicia su utilización en la organización de los procesos de toma de decisiones en el Estado Autónomo. Pues las tres notas que lo caracterizan *ex Constitutione* —supremo, consultivo y del Gobierno— determinan su específica idoneidad para articular la participación autonómica en las decisiones de este último. Pues tal participación:

— Se produciría precisamente en el campo propio de la función de gobierno nacional, pudiendo comprender cualesquiera aspectos del mismo (al no existir limitación constitucional alguna a la función del Consejo de Estado a este respecto).

— Tendría alcance meramente consultivo (con lo que quedaría despejado cualquier peligro de exceso en la participación), pero —al mismo tiempo— sería susceptible de modulación según lo casos (empleando las técnicas conocidas de configuración de las consultas como no preceptivas, preceptivas no vinculantes y preceptivas vinculantes).

— Ocurriría justamente en el órgano supremo de aportación de elementos de juicio en el proceso de toma de decisiones por parte del Gobierno de la Nación, sin incurrir, por ello, en los riesgos de orden político que generaría —según hemos comprobado— su canalización ordinaria a través de un órgano del tipo de la Conferencia de Presidentes de los Ejecutivos nacional y autonómicos.

La opción por atribuir al Consejo de Estado —entendido como órgano consultivo en todos los órdenes de la función propia del Gobierno de la Nación— solventaría cualesquiera problemas de acomodación de la participación a la lógica y características propias del desarrollo y cumplimiento de dicha función, pues la participación se produciría en los mismos términos tanto para las decisiones con alcance puramente político (planes, programas, medidas, etc.) como para aquellas que deban traducirse en normas o reglas formales (proyectos de Ley, Regla-

(19) El artículo 9 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, incluye entre los cargos cuyo ejercicio determina la inclusión en el círculo de personas susceptibles de ser designados Consejeros electivos de Estado a los de Presidente o miembro del Consejo Ejecutivo de Comunidad Autónoma, pero tal previsión no representa a todas luces una perspectiva de favorecimiento de una cierta «representación autonómica» en el Consejo de Estado.

El artículo 22, núms. 4, 5 y 6 de la misma Ley incluye entre los asuntos en los que debe ser consultada la Comisión Permanente del Consejo de Estado algunos de carácter autonómico. Se trata, sin embargo, de la extensión de la labor consultiva tradicional del Consejo de Estado a nuevos problemas derivados del Estado autonómico.

Finalmente, las previsiones contenidas en el artículo 23 de idéntica Ley Orgánica reafirman dicha solución «extensiva» sin alteración de la posición y la función del Consejo de Estado, llevándola al extremo de hacer de este (órgano estatal en sentido estricto) órgano consultivo también de las Comunidades Autónomas, aunque en términos matizados.

mentos, actos). Huelga decir, porque ello cae por su propio peso, que la participación autonómica tendría en cualquier caso un ámbito material bien definido, justamente el acotado por los asuntos (materias) de interés para las Comunidades Autónomas y en los que, por ello, tengan asignada competencia por el bloque Constitución-Estatutos de Autonomía. Dicho queda así que la determinación de tal ámbito material constituye un verdadero presupuesto de la solución que viene apuntándose.

En cualquier caso, la referida opción, que supone una profunda reforma del Consejo de Estado, permitiría la construcción de un verdadero sistema de participación autonómica en las pertinentes decisiones nacionales (es decir, en la definición del interés general nacional que afecte, incida o condicione el interés general autonómico), que, además de coherente, sería congruente con las necesidades específicas del Estado Autonómico (dentro de los condicionantes que impone el límite de la no reforma de la Constitución). Porque, en efecto:

— Al propio tiempo que reconocería la centralidad del Gobierno en la dirección de la política nacional, haría posible una específica combinación de la participación en aquél y en el Poder Legislativo. De esta suerte, la participación autonómica en las decisiones nacionales de mayor rango (Leyes) sería completa (de producirse en las dos fases principales del proceso ordinario para su adopción: la que se desarrolla en el seno del Ejecutivo nacional, que culmina en la aprobación de los correspondientes proyectos de Ley; y la que se desenvuelve en el Parlamento para la aprobación de las Leyes) y, además, quedaría racionalizada (en la fase «ejecutiva» correspondería a los Gobiernos autonómicos, mientras que en la «legislativa» pertenecería justamente a las fuerzas políticas representadas en las Asambleas autonómicas y en la proporción en que lo estuvieran en ellas). De otro lado, aseguraría una participación plena de los Gobiernos autonómicos en las decisiones del nacional que fueran de la competencia de este último.

— La garantía de participación y la calidad de ésta que proporcionaría el Consejo de Estado posibilitarían una adecuada ordenación de todas las demás técnicas puestas al servicio de la comunicación y relación interterritoriales, incluidas las administrativas. Por de pronto, y en el campo de las decisiones más estrictamente políticas y de mayor alcance, cabría el complemento más informal de la reunión de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, en su caso con el Presidente del Gobierno de la Nación. Pero también las fórmulas más normales u ordinarias —orgánicas (como las Conferencias Sectoriales) u procedimentales— encontrarían también un adecuado punto de referencia, que les prestaría mayor sentido y utilidad. En último término, no puede olvidarse tampoco que ofrecería un lugar adecuado para la satisfacción de las demandas de participación autonómica en los asuntos co-

munitario-europeos, sin necesidad del arbitrio de fórmulas singulares y excepcionales que separan artificialmente dichos asuntos de los propiamente internos.

Es claro que una solución semejante requeriría una amplia reforma del Consejo de Estado, no sólo en su organización y tareas, sino también y muy especialmente en la concepción misma de su función consultiva. Sería imprescindible, en efecto, potenciar la capacidad de asesoramiento de oportunidad. En punto al ámbito material de la función consultiva, se haría precisa su ampliación para la inclusión en el mismo de las decisiones más relevantes del Gobierno de la Nación, suprimiendo —en compensación— todas aquellas de asesoramiento legal concreto en las que la intervención del Consejo habría de considerarse ya sin suficiente sentido (recursos administrativos; expedientes de responsabilidad patrimonial; revisión de oficio de los actos administrativos, nulidad, interpretación y resolución de contratos; nulidad, interpretación y resolución de concesiones, etc.). Finalmente, en materia de organización y funcionamiento, resultaría necesario revisar los miembros del Consejo para incluir Consejeros de Estado «representativos» de las Comunidades Autónomas (por ejemplo, nombrados por el Gobierno de la Nación a propuesta de los correspondientes Gobiernos autonómicos), replantear la propia organización interna del Alto Cuerpo Consultivo (creando en su seno, por ejemplo, dos Secciones o Salas y delimitando sus competencias precisamente en función de la participación de las Comunidades Autónomas, con lo que una de ellas estaría dedicada a los «asuntos autonómicos») y reconsiderar, de forma consecuente con las anteriores modificaciones, el funcionamiento interno del mismo. Es evidente que aquí no es posible entrar en más detalles acerca de éstas y otras reformas. En todo caso, sí parece conveniente salir al paso ya desde ahora a una posible y primera objeción que cabría oponer a las mismas; objeción que se apoyaría en el inconveniente, aparente, que las mismas hacen saltar de forma más inmediata a la vista: el de dividir internamente el Consejo en dos unidades con ámbitos competenciales diferentes y composición asimismo diversa, con los problemas que de tal división resultarían. No puede negarse que, en principio, la solución propuesta complica la organización y el funcionamiento del Consejo, pero no es desde luego inviable. Al fin y al cabo las dos Secciones o Salas del Consejo desempeñarían idéntica función, sólo que con composición y en asuntos distintos. En el caso del Consejo de Estado francés, que nadie cuestiona, la división interna tiene un mucho mayor alcance, pues se refiere al deslinde entre la función meramente consultiva de la estrictamente judicial (que lo es, además, en el orden contencioso-administrativo).

Es indudable que las sugerencias que quedan hechas representan únicamente un apunte, un simple y grosero esbozo de la operación de reforma que exigiría el postulado replanteamiento del papel y la función del Consejo de Estado. Bastan, sin embargo, para proporcionar una idea suficientemente aproximada del sistema de participación al que darían lugar y para sustentar una afirmación de principio de la viabilidad de dicho sistema.

