

Estado autonómico e integración política

SUMARIO: 1. LA FUNCION INTEGRADORA DEL ESTADO AUTONOMICO. 1.1. La integración en los procesos federales de unificación. 1.2. La integración en el proceso de descentralización política española. 2. REQUERIMIENTOS BASICOS DEL OBJETIVO DE INTEGRACION. 2.1. La dimensión estructural de la integración: el diseño del modelo de organización. 2.2. La dimensión dinámica de la integración: la integración mediante la participación. 3. NUEVAS EXPERIENCIAS DE INTEGRACION EN EL DERECHO COMPARADO: ALEMANIA Y AUSTRIA. 4. RECIENTES TENDENCIAS EN ESPAÑA Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

1. LA FUNCION INTEGRADORA DEL ESTADO AUTONOMICO

1.1. LA INTEGRACIÓN EN LOS PROCESOS FEDERALES DE UNIFICACIÓN

Constituye una obviedad poner de manifiesto que el gran objetivo que persiguen los procesos federales es el de la integración política de unidades estatales hasta el momento independientes o, al menos, unidas por lazos más débiles. Ello forma parte de la propia esencia de las construcciones federales, en tanto *son* procesos de unificación política. Su particularidad reside, como se ha notado tradicionalmente, en que tal proceso de unificación conduce a la creación de una nueva entidad, revestida con todos los atributos de un *Estado*, pero a la vez no se disuelven las entidades preexistentes, que siguen conservando igualmente una *cualidad estatal*. No interesa ahora, desde luego, entrar en

la compleja cuestión acerca de cuáles puedan ser hoy estos atributos que sirven para calificar a una determinada organización política como *Estado*, ni en las contradicciones lógicas que el federalismo introdujo históricamente en el propio concepto de Estado, al estar éste basado a su vez en el de soberanía ¹. Basta, para el propósito de estas páginas, notar que tales atributos, sean cuales sean en cada momento histórico, se han reconocido a los entes resultantes de los procesos federales de unificación política ². Como mostró convincentemente SMEND, desde su concepción de la función integradora de la Constitución ³, la integración de una pluralidad de centros de gobierno en una unidad superior, que respete a su vez tal pluralidad, es la idea básica que subyace en toda construcción federal, persiga ésta una finalidad *técnica* (por ejemplo, incrementar la seguridad o la prosperidad de los miembros), o bien se presente como un resultado *espiritual*, que logra dar cuerpo político-organizativo a una identidad nacional y unos valores comunes, anteriores a la creación del Estado federal.

Y, en consecuencia, esta misma idea de integración constituye la fuente esencial de la legitimidad del federalismo, tanto si el método federal se ha empleado fundamentalmente como una técnica de organización del poder, que evite su excesiva concentración en la nueva instancia estatal que nace (Estados Unidos, en el paso de la Confederación a la Unión), como si ha servido como medio para respetar la personalidad histórica, política y cultural diferenciada de los miembros, presentándose tal respeto como condición esencial para que éstos acepten integrarse en una unidad estatal superior (Alemania, con la unificación de 1866-71). Importa destacar precisamente esta última circunstancia: la legitimidad de toda construcción federal se medirá específicamente por el grado de satisfacción con que en cada momento se perciba el cumplimiento del doble objetivo de conseguir la unidad y de respetar la pluralidad, esto es, por el grado de satisfacción con el que se realice la función integradora. Encontrar en cada momento histórico el adecuado punto de equilibrio de los dos polos entre los que

¹ El punto de partida fue situado con claridad por GIERKE: «dado que el Estado federal existe como un Estado compuesto de Estados, se tiene que modificar la noción de Estado de manera que se pueda aplicar a una tal situación» (en cita de ZORN, en «Neue Beiträge zur Lehre vom Bundesstaat», *Annalen des Deutschen Reiches*, Hirth's Annalen, 1884, pp. 454).

Naturalmente, ello es así si se parte de la idea de soberanía para conceptuar al Estado. Una explicación de este debate, cuyos términos fueron fijados con lucidez por ZORN en Alemania con ocasión del II Reich, en mi trabajo *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986, esp. pp. 172 y ss.

² Especialmente insiste en este extremo la doctrina alemana. Por todos, en la actualidad, vid. J. ISENSEE: *Staat und Verfassung* (I, pp. 656 y ss.), y TH. MAUNZ: *Staatlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland* (IV, pp. 428 y ss.), ambos en ISENSEE-KIRCHHOF (ed.): *Handbuch des Staatsrecht*, Heidelberg, 1987 (I), 1990 (IV).

³ *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928). Hay traducción española de J. M. BENEYTO: *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, 1985, esp. pp. 176 y ss.

bascula la función integradora constituye sin duda el reto esencial de toda construcción federal.

1.2. LA INTEGRACIÓN EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA ESPAÑOLA

Pudiera parecer que lo dicho anteriormente tiene escasa o nula aplicación al caso español. España, con la Constitución de 1978, no es objeto de un proceso de unificación federal, sino precisamente de todo lo contrario, de un proceso de descentralización política. La función integradora, técnica, espiritual, o ambas a la vez, que subyace en toda construcción federal y que, finalmente, le presta su legitimidad, parece que no tenga lugar cuando de lo que se trata es de descentralizar un Estado previamente unitario, esto es, que había alcanzado ya la integración de sus diversas partes, cuando éstas efectivamente han existido históricamente. La integración se habría realizado, en este caso, en épocas pasadas, y, además, mediante el método de construir un Estado unitario, que podría a su vez presentarse como la más alta cota de integración posible.

Sin embargo, el más ligero conocimiento de la historia moderna y contemporánea de España basta para desechar rotundamente esta interpretación. El Estado español se ha construido, efectivamente, desde los primeros momentos de su historia constitucional, bajo el patrón del Estado unitario, y esta tradición se ha mantenido de forma prácticamente invariable, con algunos breves y generalmente difíciles y turbulentos paréntesis de excepción. Pero ello no significa en absoluto que durante estos últimos doscientos años la cuestión de su organización territorial se haya vivido pacíficamente. Muy al contrario, durante la primera mitad del siglo XVIII y después, ya con el Estado constitucional, desde el segundo tercio del siglo XIX han sido patentes las tensiones que, al menos en algunos territorios, y con intensidades diversas, ha provocado el modelo unitario y centralista de construcción del Estado, modelo que, en estos mismos territorios, ha sido percibido más en términos de imposición que de libre suma a un proyecto común. No es difícil concluir por ello que la unidad española nunca, en los últimos doscientos años, por limitar el horizonte al del Estado constitucional, ha estado bien soldada.

Con el diseño de una nueva organización territorial en la Constitución de 1978 se pretendían al menos dos grandes objetivos, y los dos a la vez, que explican, creo, el desarrollo posterior de este modelo, sólo contenido a grandes trazos y de forma potencial en el texto constitucional. Por una parte, dar satisfacción a las aspiraciones históricas de autonomía de ciertos territorios (especialmente Cataluña, el País

Vasco y, quizá en otra medida, Galicia), que mantenían una clara y sólida conciencia de su propia y diferenciada personalidad. Por otra, utilizar la descentralización política como palanca, junto a otras, para proceder a la necesaria reforma y modernización de las viejas estructuras estatales del pasado. La combinación de ambos objetivos, que idealmente no tienen por qué ir unidos, pero que aparecen en el caso español estrechamente vinculados y que no pueden deslindarse con facilidad en la realidad, explica, a mi juicio, el diseño general previsto en la Constitución y el rumbo que ha enfilado su desarrollo: vías de acceso diversas, unas de una extraordinaria complejidad y dificultad, y otras de una extraordinaria sencillez; niveles competenciales potencialmente diferenciados; garantía de ciertas instituciones de carácter político-estatal sólo para ciertas CCAA, en el lado del diseño constitucional del modelo. Pero, en el lado de su desarrollo, generalización del sistema autonómico en todo el territorio, con la única excepción hoy de Ceuta y Melilla; adopción de un único modelo de Comunidad, que se corresponde con el de un ente de carácter estatal, dotado con autonomía política, con independencia de que el ámbito inicial de sus poderes sea más o menos amplio; tendencia a la igualación sustantiva de las competencias, aunque subsistan diferencias y peculiaridades; propensión al establecimiento de un sistema multilateral y global de relaciones entre el Estado y las CCAA.

Simplemente con el texto constitucional en la mano, y en el momento inmediatamente posterior a su aprobación, era completamente incierto que éste hubiera sido el camino que iba a tomar la plasmación y el desarrollo del diseño de organización territorial contenido en la Constitución. Era, sin duda, un camino posible, pero no el único camino posible. Y las razones del porqué de este rumbo hay que buscarlas no sólo en la emulación de la vía seguida por algunas nacionalidades y el despertar de viejas y quizá adormecidas conciencias históricas, sino, también, en la fuerza de un proyecto nuevo y de sólido asentamiento, aunque de perfiles un tanto difusos, como es el de la renovación y modernización del propio Estado. La despectivamente llamada «política del café para todos» no es sino la expresión de este proyecto de modernización del Estado a través de la descentralización, sin perjuicio de los errores en que haya podido incurrir. La autonomía política no es sólo un derecho de las nacionalidades y regiones, sino también un nuevo proyecto de construcción del Estado sobre unas bases nuevas.

Una unidad percibida como impuesta y unas estructuras estatales anquilosadas y con pocas raíces sociales son los dos grandes retos a los que debe hacer frente el nuevo Estado de las Autonomías. Por ello, en su camino se cruzan dos dinámicas con dos legitimidades diversas, que conviven sin poder ser jerarquizadas: la histórico-reivindicativa y

la utilitarista. Y ambas confluyen en un mismo objetivo de integración desde perspectivas distintas: se trata tanto de que las nacionalidades y regiones encuentren acomodo estable y confortable en un nuevo proyecto de unidad, como que el conjunto, en el que hay que sumar naturalmente también las instancias central y local, hasta dar el Estado en su conjunto, logre un grado de asentamiento social como nunca había tenido anteriormente, asentamiento que se dará en la medida en que el poder logre conectar, encauzar y satisfacer las inquietudes, aspiraciones y demandas de la comunidad. Debe, por tanto, renovarse tanto la concepción de la *unidad territorial* como la de la relación entre el *poder y los ciudadanos*, el Estado y la sociedad. Y, respecto a la primera, que es la que interesa aquí, es preciso notar que debe pasar de una inteligencia en términos de uniformidad y monolitismo a otra en términos de diversidad y pluralidad. La *unidad plural*, basada en el reconocimiento y el respeto de la diversidad y en su libre aceptación, es más sólida y más duradera que la unidad monolítica, que niega la diferencia y que pretende imponerse y acabar con la diversidad.

Estas ideas no son en absoluto originales. Hace ya más de sesenta años, Eduardo LLORENS las defendió en relación con la II República española, destacando especialmente la virtud integradora de la autonomía política ⁴. Conviene, por tanto, simplemente recordarlas para tener clara conciencia que las dos finalidades que persigue la integración federal, que para abreviar hemos denominado técnica y espiritual en la doctrina de SMEND, se encuentran bien presentes en el Estado autonómico que nace de la Constitución de 1978. A pesar de seguir procesos históricamente inversos, España y la mayoría de los Estados federales existentes en la actualidad comparten el mismo objetivo de integración.

2. REQUERIMIENTOS BASICOS DEL OBJETIVO DE INTEGRACION

2.1. LA DIMENSIÓN ESTRUCTURAL DE LA INTEGRACIÓN: EL DISEÑO DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN

La función integradora sólo puede ser realizada adecuadamente, sin duda, si el modelo de organización está dispuesto de tal manera que permita un adecuado equilibrio entre la unidad y la pluralidad, en el sentido de que dicho equilibrio sea percibido como razonablemente

⁴ En una obra que precisamente lleva por título *La autonomía en la integración política*, Madrid, 1932, y que constituye un trabajo teórico de primera magnitud, en el que se reflexiona sobre las exigencias y las modalidades de la integración social en las diversas dimensiones de la vida colectiva.

satisfactorio por todas las partes. Si se impone cualquiera de estos dos polos, siempre en tensión, sin que pueda encontrarse un punto de equilibrio entre ambos, o bien si éste, siempre delicado, se rompe después de conseguido, se negará o bien la posibilidad de la unidad, o bien la posibilidad de la autonomía. En ambos casos se estará impidiendo la viabilidad del conjunto según el diseño organizativo proyectado. La controversia sobre el propio modelo se hará irreconciliable y, en un período más o menos dilatado y más o menos conflictivo, deberá reformularse sobre unas nuevas bases.

No parece aventurado afirmar, después de una experiencia autonómica de quince años, breve en términos históricos absolutos, pero de una innegable significación en *nuestra* historia, que el modelo de organización territorial que deriva de la Constitución es razonablemente adecuado a la finalidad de integración que perseguía su implantación. Y ello a pesar de las críticas (técnicas) que inicialmente recibió y de las controversias (políticas) que aún suscita. Desde la «técnica», los esfuerzos se han dirigido especialmente a explicar y hacer coherente y viable el modelo, más que a destruirlo o a regocijarse en sus eventuales contradicciones, y desde la política, al menos desde las posiciones mayoritarias, incluidas las nacionalistas no radicales, el debate se centra más en su desarrollo que en su cuestionamiento.

En una perspectiva histórica, que es el punto de vista que inexcusablemente hay que adoptar para realizar este examen, hay que constatar que con el actual Estado autonómico se ha producido ya el período más largo de autonomía de las nacionalidades y regiones, rompiendo una inercia de siglos de unitarismo y centralismo, el régimen autonómico se ha extendido por todo el territorio español, y se han consolidado las nuevas instancias territoriales de gobierno. El contencioso histórico acerca del acomodo de las nacionalidades y regiones en un proyecto común de Estado parece que ha encontrado el encauzamiento para su resolución, y la nueva organización territorial de poder, en la que los entes locales juegan también un destacado papel, ha conducido a transformaciones profundas en la relación entre el ciudadano y el Estado. Que en este proceso, aún inacabado, hayan surgido problemas, conflictos y dificultades, es algo que sólo desde la más absoluta ingenuidad puede extrañar.

Si el juicio anterior, tan apretado, es correcto en términos generales, habrá que concluir que la estrategia constitucional en el diseño y la implantación de un nuevo modelo de organización territorial era acertada. ¿En qué consistía tal estrategia? Creo que puede convenirse fácilmente en que dos han sido sus elementos más característicos: por una parte, la Constitución contiene un modelo *abierto*, del que sólo se trazan sus rasgos principales, de modo que su concreta determinación se remite a decisiones posteriores. El Estado autonómico sólo se con-

tiene *en potencia* en la Constitución, y su creación se realiza mediante un *proceso*. Así, tal diseño presenta un carácter evolutivo, consustancialmente inherente al mismo: no se trata sólo de constatar que toda construcción estatal, en cuanto es algo vivo, es susceptible de cambio y evolución, sino, un poco más allá, de que el propio modelo se acaba diseñando y se implanta *mediante* un proceso evolutivo⁵. Por otra parte, se trata de un modelo *flexible*. Y ello no sólo debido a su carácter evolutivo (toda capacidad de evolución implica necesariamente flexibilidad), sino porque las ya de por sí escasas reglas contenidas en la Constitución, y que suponen el punto de partida del proceso de diseño del modelo, presentan una extraordinaria generalidad, y, a veces, incluso indeterminación y ambigüedad, muy superiores a las habituales en Derecho comparado. Una prueba palpable de ello, entre las muchas que podrían citarse, es que, recién aprobada la Constitución, se discutiera sobre si las CCAA que iban a constituirse dispondrían de potestad legislativa propia o no⁶.

Ambos elementos, que presentan sin duda ventajas⁷, pero también algunos inconvenientes que explican en gran parte algunos de los problemas de fondo que se han presentado⁸, confluyen para hacer que el sistema autonómico admita diversas lecturas o, en otras palabras, que en su implantación y desarrollo puedan seguirse vías diversas. Al final, avanzando ya el proceso hasta puntos de difícil retorno, se perfila un sistema compuesto basado en dos instancias de gobierno, dotadas ambas con instituciones y poderes de naturaleza estatal, perfectamente homologable con los sistemas compuestos federales de Derecho compa-

⁵ Y, además, de resultados inciertos: durante el proceso constituyente, y aun después de la aprobación del texto constitucional, no se sabía cuántas CCAA iban a constituirse, con qué delimitación territorial y con qué organización concreta. Por no saber, no se sabía incluso si todo el territorio iba a organizarse sobre la base de CCAA, o bien se iba a seguir el modelo de la II República, en el que coexistían territorios organizados como regiones autónomas y territorios directamente dependientes del poder central; ni tampoco si, al final, todas las CCAA que en su caso se constituyeran iban a responder a la misma *categoría*.

⁶ Piénsese, por ejemplo, que MUÑOZ MACHADO tuvo que dedicar una parte sustancial de su obra *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, publicada en 1979 (Madrid), a justificar la posibilidad de que todas las CCAA que pudieran constituirse dispusieran de potestad legislativa.

⁷ La principal, desde luego, posibilitar un consenso constitucional sobre la organización territorial del Estado a partir de posiciones políticas inicialmente muy divergentes.

⁸ Al establecer la Constitución un marco aceptable para todos, pero, por este mismo motivo, muy general y abierto, obliga a continuar el consenso a lo largo de todo el proceso de construcción del Estado autonómico, con las dificultades políticas que ello entraña. La generalidad y a veces ambigüedad de las reglas constitucionales conllevan un alto potencial de conflictividad en el largo y complejo proceso de concreción del modelo. Esta estrategia presenta el riesgo, no despreciable, de que la construcción del modelo, necesariamente evolutiva, se perciba como algo indefinidamente abierto, siempre replanteable, incluso en sus elementos principales, lo cual, a su vez, aumenta considerablemente su potencial conflictivo, o, al menos, la sensación de que todo puede discutirse de nuevo, sin límites claros. Es lo que podríamos denominar *el riesgo de la percepción de inexistencia de modelo*, por más general y abierto que sea éste.

rado. Pero la confluencia de ambas circunstancias provoca que aún hoy el modelo no pueda considerarse definitivamente cerrado. Y ello no sólo, insisto, porque resulta intrínsecamente imposible dar por definitivo un determinado modelo de organización territorial (pues ello supondría negarle capacidad para evolucionar y adaptarse a nuevas circunstancias), sino, específicamente en el caso español, porque faltan aún por definir con la suficiente precisión y seguridad algunas de las piezas clave en el cerramiento del edificio autonómico. Y algunas de estas piezas hacen referencia directa al problema que nos ocupa: los mecanismos de integración.

2.2. LA DIMENSIÓN DINÁMICA DE LA INTEGRACIÓN: LA INTEGRACIÓN MEDIANTE LA PARTICIPACIÓN

No es suficiente, para que el modelo de organización territorial cumpla con eficacia su función integradora, que su diseño organizativo general se encuentre adecuadamente dispuesto sobre el punto de equilibrio entre los polos de unidad y autonomía. La integración presenta también una dimensión dinámica: es un objetivo que hay que perseguir y conseguir cada día en la práctica política del sistema institucional. Ello es claro también si se toma en consideración la función legitimadora de la integración: no basta con que las reglas de organización del nuevo modelo territorial sean inicialmente aceptadas y, por tanto, aparezcan como legítimas en origen, sino que el propio modelo organizativo debe legitimarse constantemente a través de su funcionamiento. Son aquí aplicables las certeras palabras de RENAN citadas por SMEND: el Estado vive de un plebiscito que se celebra cada día⁹.

En los sistemas compuestos de la actualidad esta integración dinámica se realiza fundamentalmente a través de la *participación*: participación de las instancias territoriales en las decisiones generales que afecten a su círculo de intereses (y no sólo que condicionen funcionalmente el ejercicio de sus competencias propias), y, en otra medida y con otras finalidades, también participación de la instancia central de gobierno en el área de actuación de las entidades territoriales, especialmente cuando los problemas que éstas deben afrontar exceden su capacidad o sus posibilidades. Resulta claro que hoy, en las complejas condiciones sociales en que debe moverse la acción pública, infinitamente más amplia, además, que la que se correspondía con una concepción liberal y abstencionista del Estado, el federalismo (para emplear esta expresión genérica) no puede entenderse ya en términos de separación nítida de esferas de poder y responsabilidad que mantenen-

⁹ *Constitución y Derecho Constitucional*, cit., p. 63.

gan entre sí una mera relación de yuxtaposición, sino que se presenta en términos de estrecha interrelación, de necesaria colaboración entre todas las partes para abordar problemas que son de común interés y que a todos afectan. Y dicha colaboración imprescindible se articula fundamentalmente mediante métodos y mecanismos de participación¹⁰.

La previsión de cauces adecuados de participación forma parte, sin duda, del diseño del propio modelo organizativo de los Estados compuestos de la actualidad, y, por ello, podría igualmente encuadrarse en lo que hemos denominado «dimensión estática» de la integración. Tal distinción entre los aspectos estáticos o estructurales y los dinámicos o funcionales es, desde luego, convencional, y tiene un valor meramente descriptivo, útil a efectos expositivos, pero en la realidad aparecen íntimamente unidos. El establecimiento de canales de participación entre los diversos niveles de gobierno debe formar parte del propio modelo organizativo, de sus reglas estructurales, sin que pueda confinarse dicho elemento al terreno exclusivo de la *praxis*. Pueden, desde luego, apreciarse diferencias, en Derecho comparado y en el propio sistema español, en cuanto al modo en que surgen y son establecidas las reglas organizativas básicas y los mecanismos de participación: mientras las primeras acostumbra a tener una plasmación inicial, directa e inmediata en la norma constitucional fundacional, las segundas acostumbra a tener su origen en la *praxis* de las relaciones políticas entre las diversas instancias de poder y en la jurisprudencia que resuelve los conflictos entre ambas partes. Pero estas mismas prácticas y exigencias jurisprudenciales van después formalizándose y juridificándose, incluso al máximo nivel, pues es obvio el riesgo que comporta el divorcio entre las previsiones formales y los cauces por los que realmente transcurre el funcionamiento del sistema. Prueba de ello son las reformas de las normas constitucionales que han experimentado diversos sistemas compuestos de nuestro entorno, con la finalidad específica de incorporar reglas sobre colaboración mediante participación¹¹.

Sobre este extremo es oportuno abrir un pequeño paréntesis en el hilo argumental que va siguiéndose: si resulta conveniente que las reglas de participación se formalicen e, incluso, se incorporen a los textos constitucionales, se suscita inmediatamente una cuestión fundamental: la reformulación del equilibrio entre unidad y autonomía que estaba diseñado ya en la Constitución que va a modificarse. En efecto, la introducción de un nuevo elemento, que pesa, en principio, en el platillo de la unidad, no puede provocar una alteración sustancial de

¹⁰ Me remito, para una más extensa exposición de esta nueva concepción, a mi trabajo *Federalismo y cooperación...*, cit.

¹¹ Reformas de la Ley Fundamental de Bonn de 1969 y de 1992, y reforma de 1992 de la Constitución austríaca, a las que después se hará referencia.

los equilibrios *existentes y deseables* (que no tienen por qué ser ya los que explícitamente recoge la Constitución, pues precisamente porque éstos ya no se dan en la realidad va a modificarse la norma constitucional). Por ello, es conveniente (y así ha ocurrido en general) que los mecanismos que vayan a introducirse hayan sido experimentados en la realidad, de tal modo que su introducción en la Constitución no sea sino la formalización jurídica del nuevo equilibrio, ya conseguido, al que ha llegado el sistema compuesto. Algunos intentos de ir mucho más allá (como el proyecto de reforma constitucional alemán propuesto en el Informe intermedio de la Comisión Schäfer de 1972, que pretendía la introducción de un mecanismo global de planificación mixta de alcance general ¹²) han suscitado enormes rechazos y, finalmente, no han prosperado. En la actualidad, el siempre necesario equilibrio entre unidad y autonomía se plantea esencialmente en términos de equilibrio entre cooperación y separación, entre corresponsabilidad y responsabilidad directa e individualizada. Y hallar el punto exacto donde cada sistema encuentra el equilibrio entre toda la cooperación (corresponsabilidad) necesaria y toda la separación (propia responsabilidad) posible puede resultar incluso más difícil que hallar el equilibrio deseable entre unidad y pluralidad en el diseño de las grandes reglas organizativas del sistema. No hay que olvidar tampoco que una excesiva *exigencia* de corresponsabilidad puede dificultar enormemente el propio funcionamiento del conjunto, produciendo incluso su parálisis y, por tanto, restando significativamente la capacidad de respuesta rápida, cercana y diversa a los problemas y las nuevas necesidades sociales, que constituye uno de los haberes más importantes de los Estados compuestos. Y además, son sabidos los riesgos que para la democracia conlleva todo régimen de gran coalición, en la medida en que se difuminan las responsabilidades y se disminuye notablemente la capacidad de generación de alternativas. Por todo ello, la introducción en la Constitución de cauces de participación que supongan una exigencia de cooperación o de actuación conjunta debe hacerse con prudencia y medida, después de haber experimentado estos mecanismos y sus efectos en la realidad. Y, desde luego, con el grado de consenso que requiere toda alteración de las reglas básicas de funcionamiento del sistema.

La eficacia de la participación como medio de integración depende fundamentalmente de dos factores de orden diverso: de un lado, de la voluntad política de las partes implicadas (entidades de gobierno y también partidos políticos); de otro, del adecuado diseño de los cauces a través de los cuales deba o pueda producirse. En ambos factores España presenta algunas particularidades.

¹² Sobre la cuestión, *vid.* mi trabajo *Federalismo y cooperación...*, cit., pp. 554 y ss.

No es en absoluto original destacar que el sistema español de partidos políticos incide poderosamente en el funcionamiento e incluso en la propia concepción del Estado autonómico. Y viceversa: la nueva organización territorial del Estado ha ejercido igualmente una considerable influencia en los comportamientos de los partidos. El actual sistema de partidos parece que está instalado en una situación en la que existen tres grandes fuerzas (por su peso específico, 2 + 1) con implantación general, más un conjunto de fuerzas de implantación territorial de signo nacionalista, que son además las fuerzas de gobierno (en solitario, en coalición o incluso fuerzas potenciales de gobierno) en sus respectivos ámbitos de implantación. Estos partidos territoriales, además, participan en las elecciones generales y obtienen una representación parlamentaria que tiene su peso específico, a veces incluso decisivo. En estos partidos concurre, pues, una doble circunstancia: actúan en y para su respectivo territorio, y, a la vez, en y para el conjunto. En otras palabras, su razón de ser (y, por tanto, el círculo esencial de sus intereses) se encuentra en la propia Comunidad en la que nacen, pero a la vez proyectan su acción sobre el conjunto. Esta coexistencia entre el interés particular de la propia Comunidad y el interés general del conjunto no siempre es fácil: ni para conllevarla (ellos mismos), ni para entenderla (los demás). Se corre el riesgo de confundir ambos (tanto en su actuación como en la percepción que los otros tengan de su actuación), especialmente si la participación en la vida política general se utiliza o se percibe *únicamente* como un instrumento para la defensa de los intereses particulares, que serían los que realmente importan. En tal caso, el Estado, como conjunto, no sería sino algo que siempre está enfrente, un enemigo con el que, por definición, se está condenado a mantener un combate permanente, que, no obstante, no puede terminar nunca en victoria final (a menos que se adopten posiciones claramente independentistas), con lo cual de lo que se trataría es de ir arañando concesiones y, a lo sumo, establecer una tregua que ofrezca un *modus vivendi* soportable, pero que en ningún caso enterraría definitivamente el hacha de guerra. La participación en este contexto no tiene en absoluto un sentido de integración, sino que presenta un mero carácter instrumental para la obtención de ventajas y concesiones.

Esta alternativa posible no es sólo una encrucijada para los partidos de implantación territorial, y especialmente para los nacionalistas, sino también para las fracciones territoriales de los partidos de implantación general. Para éstas existe igualmente el riesgo de confundir el interés particular de su Comunidad más inmediata con los intereses generales, en la medida en que actúan también, y de forma primaria, en las diversas nacionalidades y regiones, y obtienen en este escalón también importantes responsabilidades de gobierno. Además, si la estra-

tegia particularista que haya podido seguirse en alguna ocasión en alguna nacionalidad o región ha obtenido buenos dividendos políticos, la tentación de la emulación puede hacerse irresistible.

De este modo, la existencia de fuerzas territoriales de gobierno y la diferenciación territorial de las fuerzas generales de gobierno que ha introducido a su vez la existencia de las CCAA, conlleva el riesgo de abrir una dinámica política particularista, en la que todos actúen para sí frente al Estado (o las otras CCAA), en cuyos efectos disgregadores no es preciso insistir.

Esta no es, sin embargo, la única alternativa posible. No se trata ahora, naturalmente, de insistir mucho más en esta cuestión, que requeriría estudios específicos de mucha mayor extensión y profundidad, realizados, además, desde ópticas distintas a las del Derecho. Pero sí puede decirse aquí que la opción alternativa, y posible, como prueban por otra parte algunas experiencias, pasa, creo, por una afirmación rotunda que hay que hacer en el punto de partida y en una doble dirección: primera, tan legítimo es perseguir el interés particular de la propia Comunidad como el interés general del conjunto; y segunda, ambos, sin embargo, no pueden confundirse.

Ningún obstáculo, desde luego, puede oponerse a que cada parte intente captar y representar los intereses propios y particulares de una Comunidad determinada, y que intente después defenderlos con todos los medios a su alcance. Y tampoco debe escandalizar a nadie que tales intereses propios y particulares difieran de una Comunidad a otra. Todo ello, sin duda, es perfectamente legítimo en un sistema democrático basado en el pluralismo y el reconocimiento de la diversidad. Quizá la única particularidad que debe tomarse en consideración cuando de partidos de ámbito territorial y de signo nacionalista se trata consiste en observar que su tendencia natural es a identificar, representar y defender lo que podemos llamar «intereses *generales* de la propia Comunidad», y que, por tanto, no se ciñen a un agrupamiento ideológico, económico o social, que tendrían sólo carácter parcial, sino que manifiestan una inherente vocación de representar al todo que es tal Comunidad. La cuestión reside en saber si este «todo» es un todo exclusivo; si, además del reconocimiento de estos intereses generales/particulares, existe conciencia (y, por tanto, reconocimiento) de otro ámbito (distinto y, por tanto, potencialmente diverso) de intereses generales/generales. En el primer caso se estaría ante un nacionalismo excluyente, abocado inexorablemente a una dinámica centrífuga y disgregadora del tipo que se ha descrito más arriba. En el segundo, ante un nacionalismo no excluyente, que reconoce la existencia de un espacio más amplio de integración. En este segundo supuesto, sin embargo, también es posible la dinámica centrífuga, pero ésta se presentará más, en su caso, como una táctica ocasional de negociación que como una estrategia consustancial e inevitable.

El interés particular (o general/particular) no es óbice, pues, para el reconocimiento de un interés general más amplio en el ámbito del conjunto. La distinción entre ambos no puede venir dada, en términos muy simples, por el espacio donde se proyecta la actuación correspondiente: el «interior», en la defensa del interés particular, y el «exterior», en la del interés general común. O viceversa, puesto que también es posible el intercambio de papeles y funciones, y quizá incluso más probable: defender el interés propio en la relación con el conjunto y mantener la perspectiva de los intereses generales en la actuación en el interior. Esta distinción es más compleja en la realidad.

La distinción y la relación entre ambos círculos de interés debe articularse sobre un principio de lealtad. Lealtad en el interior de cada fuerza política a su propio papel, en la medida que cada una es portadora de intereses particulares y generales, y que debe permitir diferenciar la orientación de sus actuaciones según el alcance que tenga cada una de ellas. Y lealtad en la relación recíproca entre las diversas fuerzas políticas e instancias de gobierno: el interés general no es patrimonio exclusivo del Estado, o nivel central de gobierno, ni los intereses propios de cada Comunidad incumben sólo a su instancia territorial de gobierno. Lealtad significaría, pues, diferenciación de actuaciones, según la lógica propia del interés presente en cada caso, respeto de todos a los intereses generales y comunes, y respeto recíproco de todas las partes a los intereses propios y particulares de las demás. Y hay que constatar que la lealtad así entendida, al menos en los dos últimos sentidos indicados, no es en nuestro sistema compuesto sólo un imperativo político, sino una exigencia constitucional puesta de manifiesto por el Tribunal Constitucional en repetidas ocasiones y, de forma explícita, en la Sentencia 46/1991, de 15 de marzo, y positivizada además recientemente en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 4), que recoge sustancialmente la doctrina jurisprudencial al respecto¹³. Pero no puede olvidarse que la sustancia de la lealtad es política, y no jurídica, y que por ello tales exigencias jurídicas pueden quedar en meras cáscaras vacías si no se rellenan con una voluntad política clara y decidida al respecto. Nuestro sistema autonómico no ha rebasado claramente aún la encrucijada que separa los caminos de la dinámica particularista y de la integradora. Hay sin embargo elementos suficientes que permiten depositar esperanzas en que se anda ya por este segundo. Pero ésta no es aún una alternativa definitivamente consolidada, que ya no deba preocupar o que no re-

¹³ He tenido oportunidad de examinar esta cuestión más detenidamente, y en términos directamente jurídicos, en el trabajo «Las relaciones entre las Administraciones Públicas», en la obra dirigida por J. LEGUINA y M. SÁNCHEZ MORÓN: *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993, pp. 41 y ss.

quiera aún esfuerzos. Sólo una voluntad política firme y claramente orientada en este sentido de la lealtad recíproca puede desembocar en una situación en la que el Estado autonómico despliegue todo su potencial integrador.

La capacidad integradora de la participación depende, pues, de la voluntad política, pero, como se ha dicho ya, también del adecuado diseño técnico-jurídico de los cauces por los que ésta pueda o deba producirse. Y tampoco constituye ninguna novedad constatar que la Constitución de 1978 es deficitaria, y aún muy deficitaria, en este terreno. No sólo prevé escasos mecanismos de participación (fundamentalmente el Senado y la iniciativa legislativa autonómica ante las Cortes), sino que éstos presentan una extraordinaria debilidad para cumplir con la función participativa que sería deseable y necesaria. Respecto del segundo, es claro a simple vista el escaso papel que puede desempeñar, especialmente si se considera que las propuestas legislativas de las Asambleas de las CCAA reciben el mismo trato de las proposiciones de ley: es necesario que se sometan al trámite de toma en consideración, y las Cortes, si prospera la propuesta en este trámite, disponen de un poder general de enmienda, sin que se prevean nuevas consultas o cualquier otra intervención de los proponentes. Es ilustrativo de esta debilidad lo sucedido con una de las pocas proposiciones presentadas y tramitadas con arreglo a esta vía: la Comunidad Autónoma proponente acabó impugnando ante el Tribunal Constitucional la Ley aprobada a partir de su iniciativa ¹⁴.

El Senado, por otra parte, tampoco está en situación de asumir con eficacia el papel de representación territorial que nominalmente le asigna el artículo 69 CE. Y no por causa de una eventual actuación torcida que se separe de esta finalidad, sino, esencialmente, porque estructuralmente, por su misma configuración constitucional, no se encuentra en condiciones de poder ejercer tal función. Ni por su composición, su estructura interna, sus funciones ni su posición respectiva frente al Congreso puede el Senado ser el cauce por el que se expresen en el conjunto los intereses de las CCAA y éstas puedan participar en los asuntos generales que les conciernen o les afectan ¹⁵.

Si no existen mecanismos constitucionales adecuados para canalizar la expresión de los intereses de las CCAA en las decisiones gene-

¹⁴ En el caso de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, de regulación de las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las Instituciones similares de las CCAA, cuyo origen se encuentra en una proposición presentada por el Parlamento de Catalunya, y que fue impugnada por el propio Parlamento catalán ante el Tribunal Constitucional.

¹⁵ En este diagnóstico coincide prácticamente toda la doctrina española. *Vid.*, por todos, E. AJA, en el capítulo VIII, dedicado al Senado, del *Informe sobre las Autonomías*, de J. TORNOS y otros, Barcelona, 1987, y Madrid, 1988, y más recientemente, del mismo autor, «Las Comunidades Autónomas y la reforma del Senado», *RVAP*, 35 (II), 1993, y R. PUNSET: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1987.

rales y para hacer partícipes a todas las instancias en los asuntos cuya responsabilidad directa incumbe a una pero afecta a las demás, tales mecanismos deben ser establecidos por otras vías al margen de la Constitución. Y esto es precisamente lo que ha ocurrido en España (y en otros sistemas compuestos también en el período inicial de lo que se ha llamado *federalismo cooperativo*). De esta necesidad básica de participación del sistema, no satisfecha desde la norma constitucional, nacen los convenios entre el Estado y las CCAA, las Conferencias sectoriales y otros órganos mixtos de consulta, deliberación y colaboración, a diversos niveles, así como procedimientos mixtos o participados de distinta especie. Y este mismo déficit de participación ha originado múltiples conflictos que, cuando han sido planteados ante el Tribunal Constitucional, han sido resueltos con sentencias que normalmente contienen una apelación a la colaboración entre las partes. La doctrina del Tribunal ha sido muy explícita en este sentido, y puede resultar de una enorme utilidad para dibujar los límites que deben ceñir los procesos cooperativos y de codecisión en sus múltiples modalidades e intensidades. Pero, naturalmente, no puede cargarse en la cuenta del Tribunal la responsabilidad de establecer positivamente cuáles deban ser tales mecanismos, atribuyéndole, en una dejación de las responsabilidades que corresponden a los poderes políticos, una función constructiva que escapa a todas luces de su caracterización jurisdiccional.

La falta de institucionalización y formalización de los cauces de colaboración y participación, a pesar de los recientes esfuerzos de positivización en la Ley 30/1992, de rango insuficiente para realizar adecuadamente esta misión y de contenido escasamente innovador respecto a la situación preexistente ¹⁶, no hace sino abandonar esta decisiva cuestión al albur de las relaciones y los talentos personales, y la sitúan en un terreno nebuloso, poco transparente y muy inseguro. Ciertamente, es posible observar una tendencia hacia la creación de estos mecanismos, primero, y, después, también hacia su creciente institucionalización. Y ambas cosas sólo pueden recibir un juicio globalmente positivo, pues indican el dinamismo del sistema y, además, una voluntad subyacente de integración. Pero es preciso constatar también que la situación a la que se ha llegado no resuelve satisfactoriamente la cuestión de la participación, y que, además, provoca también nuevos problemas, especialmente por la indefinición del régimen jurídico de tales mecanismos y la inseguridad que ello conlleva. No es aventurado, pues, afirmar que estamos sólo en los primeros pasos del camino de la definición de cuáles deben ser los cauces adecuados de participación de nuestro sistema y, sobre todo, de su institucionalización. En su recorrido puede resultar de interés tomar conciencia de la reciente experien-

¹⁶ Me remito a mi trabajo «Las relaciones entre las Administraciones Públicas», cit.

cia en este mismo campo de algunos sistemas compuestos de nuestro entorno.

3. NUEVAS EXPERIENCIAS DE INTEGRACION EN EL DERECHO COMPARADO: ALEMANIA Y AUSTRIA

Alemania, como se sabe, es pionera en el desarrollo del llamado federalismo cooperativo, y cuenta con una dilatada experiencia de colaboración y participación entre las dos instancias de gobierno, tanto mediante mecanismos orgánicos (por ejemplo, el *Bundesrat* y la Conferencia de Ministros-Presidentes de los *Länder*) como funcionales [las «tareas comunes» de los arts. 91.a) y 91.b) de la Ley Fundamental, introducidos en la reforma de 1969, entre los más destacados]. Pero estos mecanismos, siendo útiles aún en general, se han mostrado insuficientes recientemente con motivo de la ratificación del Tratado de la Unión Europea y el incremento sustancial de los poderes transferidos a la renovada Comunidad Europea. El nuevo papel asignado a la Unión, con el paralelo reforzamiento de la posición de la Federación frente a los *Länder*, ha alterado el equilibrio constitucionalmente diseñado entre éstos y el *Bund*, de modo que ha sido preciso recomponerlo. Y tal recomposición se ha efectuado esencialmente en términos de mayor participación de los *Länder* en la Federación a través de su instancia común de representación, el *Bundesrat*.

Esta es la conclusión que claramente se desprende tanto de la reforma de la Ley Fundamental (Ley de Reforma Constitucional de 21 de diciembre de 1992) como de la llamada «Ley de Acompañamiento» (Ley sobre la colaboración entre el *Bund* y los *Länder* en asuntos de la Unión Europea, de 12 de marzo de 1993)¹⁷. La Ley de Reforma Constitucional introduce, entre otros, un nuevo artículo 23 GG, que se inspira en el principio de la necesaria participación de los *Länder*, a través del *Bundesrat*, en todas aquellas decisiones federales que deban tomarse en el marco de la Unión Europea y que afecten no sólo a las competencias de éstos, en sentido estricto, sino, más ampliamente, también a sus intereses.

A partir de este principio, explicitado en el apartado 2 del nuevo artículo 23, esta misma disposición contiene una completa previsión de sus supuestos de aplicación: el apartado 1 establece la necesaria participación del *Bundesrat* para la aprobación de toda modificación de los Tratados fundacionales y básicos de la Unión Europea, que impliquen

¹⁷ La reforma constitucional va acompañada igualmente de otra ley, sobre colaboración entre el Gobierno Federal y el *Bundestag* en asuntos de la Unión Europea, de la misma fecha que la anterior.

o puedan implicar una modificación o una alteración de la propia Ley Fundamental. El trato que se dispensa al *Bundesrat* en este caso es el mismo que en el de la reforma constitucional prevista en el artículo 79.2 GG. El apartado 4 dispone que el *Bundesrat* debe participar en la formación de la voluntad federal en todos aquellos asuntos que, para su aplicación interior, requieran su intervención o cuando resulten afectadas competencias de los *Länder*. El apartado 5 del mismo artículo dispone que, en materias de competencia legislativa *federal*, y cuando resulten afectados *intereses* de los *Länder*, el Gobierno Federal debe tomar en consideración la posición del *Bundesrat*. Y tal toma en consideración debe ser *decisiva* en el proceso legislativo cuando queden afectadas competencias legislativas de los *Länder* o bien se incida en su organización o en su procedimiento administrativo. El punto culminante de la participación de los *Länder* a través del *Bundesrat* se alcanza en el siguiente apartado del nuevo artículo 23: éste, el 6.º, dispone que cuando una medida europea afecte directa y sustancialmente competencias legislativas exclusivas de los *Länder*, la representación alemana en la Unión debe *transferirse* a una delegación de los *Länder* designada por el *Bundesrat*.

La trascendencia interna del Tratado de la Unión y del nuevo papel de la Comunidad, que se refleja en este incremento notable de las funciones de participación del *Bundesrat*, obliga a su vez a adaptar la organización interna de este órgano, y ello encuentra expresión en la misma Ley de Reforma Constitucional, que introduce un nuevo párrafo al artículo 52 GG [nuevo apartado 3.a)], por el cual se dispone que el *Bundesrat* podrá crear una Cámara de Europa (*Europakammer*) con los mismos criterios de composición que el propio *Bundesrat* y cuyos acuerdos valdrán como decisiones de éste.

Por otra parte, la Ley de colaboración desarrolla y concreta estas nuevas previsiones constitucionales, estableciendo cauces concretos para la participación de los *Länder* a través del *Bundesrat*. Entre éstos cabe destacar la obligación de información del Gobierno Federal a esta Cámara sobre todos aquellos asuntos que resulten de interés para los primeros, con antelación suficiente para que el *Bundesrat* pueda tomar posición (arts. 2 y 3); la participación de representantes de los *Länder*, designados por el *Bundesrat*, en las delegaciones alemanas ante la Unión con grados diversos, que alcanzan su punto culminante cuando se trate de asuntos sobre los que los *Länder* dispongan de competencias legislativas exclusivas, en cuyo caso la delegación alemana debe ser dirigida por un representante de los *Länder* (arts. 4 y 6). Además, se prevén los procedimientos para resolver la eventual contradicción de posiciones entre el Gobierno Federal y el *Bundesrat*, que se determinan en función del grado de competencia de los *Länder* en el asunto. Si no se llega a un acuerdo después de sucesivas consultas, en al-

gunos casos puede incluso llegar a prevalecer la posición del *Bundesrat* cuando la materia sea de la exclusiva competencia legislativa de los *Länder* y el *Bundesrat* se ratifique en su posición con una mayoría de dos tercios de sus miembros.

El caso de Austria es distinto al alemán, al menos en su punto de partida. Es bien conocida la debilidad de la posición de sus *Länder* en el conjunto, la escasa funcionalidad federal de su *Bundesrat*, la enorme complejidad, dispersión y casuismo de su sistema de distribución de competencias, así como los problemas de su sistema de administración mediata, que otorga a la Federación un considerable poder de control sobre las instancias territoriales. Además, existen serias dificultades en la relación entre el *Bund* y los *Länder*, que no cuenta con cauces institucionales formalizados y que se presenta en muchas ocasiones más en términos de reivindicación del conjunto de los segundos frente a los primeros que de colaboración entre ambos niveles de gobierno, como prueban los «Catálogos de Peticiones» (*Forderungskataloge*) que periódicamente va aprobando la Conferencia de Presidentes (*Landeshauptmännerkonferenz*), verdadero foro de discusión de los *Länder* y principal interlocutor de éstos frente al *Bund*. Todo ello ha conducido a un debilitamiento creciente del régimen federal, en el que los miembros han ido perdiendo progresivamente posiciones en favor de la Federación. A esta situación de debilidad se une la nueva circunstancia del ingreso de Austria en el Espacio Económico Europeo en 1992 y su futura y previsible entrada en la Unión Europea, con el riesgo que ello entraña de abrir un nuevo e imparable proceso de centralización que pudiera acabar, simple y llanamente, con un completo vaciamiento de su estructura federal.

Por estos motivos, desde 1987 se ha abierto un proceso de reflexión institucional sobre el sistema federal con la creación, primero, de un Ministerio federal para el Federalismo y la Reforma Administrativa (1987), y, después, de una «Comisión para las cuestiones de la reordenación de la distribución competencial», conocida como *Strukturreformkommission*, integrada por representantes de ambas instancias y por expertos. Las propuestas de esta Comisión en materia de reparto competencial, sistema de financiación, integración europea y participación de los *Länder* en la formación de la voluntad federal han sido asumidas mayoritariamente tanto por el *Bund* como por los *Länder*, y constituyen la base del Pacto para la Reforma del Estado Federal, suscrito por ambas instancias el 7 de julio de 1992.

Paralelamente a estos trabajos, y como primer punto de los mismos, se ha producido ya una reforma constitucional¹⁸, por la que se

¹⁸ Ley Constitucional Federal (BGBl 106/1992) por la que se modifican los artículos 10, 16, 41 y 140 de la Constitución (en su última versión reformada de 1991: BGBl 565/1991).

establece el deber de información del *Bund* a los *Länder* en asuntos de la integración europea que sean de su interés, a efectos de que los *Länder* puedan tomar posición en los mismos, que será vinculante para el *Bund* en caso de que la materia correspondiente sea de competencia legislativa de los *Länder*. La particularidad respecto a Alemania consiste en que tal participación no se produce, al menos de momento, a través del *Bundesrat*, sino a través de un órgano mixto de los *Länder* (la *Integrationskonferenz*), creado mediante convenio. También mediante convenio, esta vez entre los *Länder* y el *Bund*, se regulan los aspectos concretos y el procedimiento de participación previsto en la reforma constitucional¹⁹. Las reformas constitucionales en Austria, sin embargo, no van a detenerse ahí, en cuanto a participación de los *Länder* se refiere, pues se prevé en el Pacto de julio de 1992, ya citado, una profunda reforma del *Bundesrat* para acercar esta Cámara a su homólogo alemán y posibilitar así el adecuado cumplimiento de su misión de integración de los *Länder* en las decisiones federales que les afectan²⁰.

4. RECIENTES TENDENCIAS EN ESPAÑA Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Se ha apuntado ya más arriba que es posible apreciar en el desarrollo del sistema autonómico español una tendencia hacia la creación de mecanismos estables de participación y colaboración entre el Estado y las CCAA que faciliten la integración y que, asimismo, es posible observar también una reciente tendencia hacia su mayor formalización e institucionalización. Puede, pues, afirmarse sin excesivo riesgo que los diversos poderes públicos han empezado a tomar conciencia del problema, y que algo se está moviendo en esta cuestión. Las preguntas que pueden formularse en este ámbito serían así: ¿Qué pasos concretos se están dando, y hacia dónde realmente? ¿Son suficientes? Y, en su caso, ¿por dónde puede seguirse? Para finalizar estas páginas, unas breves reflexiones, pues, sobre estos tres extremos.

Como se ha dicho ya anteriormente, desde los momentos iniciales de la andadura del sistema autonómico, que empiezan con la aprobación en diciembre de 1979 de los Estatutos vasco y catalán, en un proceso gradual de implantación del nuevo modelo territorial que duraría, en esta primera fase constructiva, hasta febrero de 1983, con la promulgación de los correspondientes a Extremadura, Baleares, Madrid y

¹⁹ Convenios ambos publicados en *EL* 20, diciembre de 1992.

²⁰ Sobre el Pacto y las perspectivas de reforma, *vid.* P. PERNTHALER (ed.): *Neue Wege der Föderalismus*, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Band 51, Wien, 1992, y H. SCHÄFFER y H. STOLZLECHNER (eds.): *Reformbestrebungen im österreichischer Bundesstaatssystem*, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Band 57, Wien, 1993.

Castilla y León, se han venido introduciendo fórmulas y mecanismos de relación entre el Estado y las CCAA al margen de la Constitución. Desde convenios entre ambas partes, que no contaban con la previsión constitucional específica, a diferencia de los de carácter horizontal, entre CCAA, hasta órganos mixtos, de muy variada especie, y procedimientos participados de todo tipo. Y ello se ha venido haciendo a través de normas estatales de todo rango, de los decretos de traspasos de medios y servicios, o, como en el caso de los convenios, por el acuerdo «espontáneo» de las partes interesadas. Independientemente de la valoración que merezca la concreta y real funcionalidad del amplio abanico de fórmulas desplegadas, su existencia constituye en sí misma una prueba evidente de la falta de cauces constitucionales adecuados para dar salida a la necesidad de relación y colaboración entre ambas instancias de gobierno: en la medida en que tal necesidad, con mayor o menor intensidad en los distintos supuestos y áreas de la acción pública, no podía ser satisfecha a través de mecanismos institucionalizados, lo ha sido inventando nuevas prácticas y fórmulas de relación sin previsión alguna.

Algunas veces tales fórmulas han respondido a una voluntad, más o menos obvia, de mantener por parte del poder central una cierta capacidad de influencia y control sobre áreas donde éste había «perdido» facultades directas de intervención: ello es bastante evidente, en especial, en los primeros decretos de traspasos de medios y servicios. Pero en otros casos, con mayor claridad a medida que avanzaba el proceso, tales prácticas han surgido efectivamente de una sentida y real necesidad de colaboración en sectores donde había que abordar problemas de común interés, donde la distribución de competencias se presentaba en términos no suficientemente adecuados o comportaba interdependencias imposibles de evitar, o bien, simplemente, donde el Estado y una o varias CCAA consideraban oportuno sumar esfuerzos. El resultado de este proceso, que, como se ha dicho también, presenta grandes similitudes con otras experiencias comparadas, ha sido una verdadera eclosión de fórmulas, técnicas y mecanismos de relación que han tejido una espesísima red de interconexiones, compleja, opaca y heterogénea, desplegada sin una orientación unitaria y coherente, construida exclusivamente sobre la necesidad y el casuismo. Quizá no sea posible hacer las cosas (o estas cosas, concretamente) de otra manera (y otra vez habría que recordar lo sucedido en otros países), pero lo cierto es que éste ha sido el resultado. También hay que decir que, no obstante, estas prácticas han ido decantando ciertos modelos generales de relación, entre los que destacan sin duda los convenios y las Conferencias Sectoriales. Pero tampoco en estos casos puede afirmarse que se hayan consolidado como *categorías* en las que pueda reconocerse un *modelo* o una *fórmula* clara, determinada y específica de relación:

los convenios siguen siendo instrumentos que cobijan actuaciones de signo muy diverso, sin que, por este motivo, respondan a una categoría unitaria de la que pueda predicarse un régimen igualmente unitario; y las Conferencias, a pesar de contar con algunos elementos comunes, difieren extraordinariamente en cuanto a sus funciones, su funcionamiento y su virtualidad reales ²¹. Con todo ello quiere decirse que la dinámica política no ha conseguido, en estos casi quince años, diseñar aún unos cauces claros y seguros de participación que permitan la integración en unos términos adecuados: esto es, que compatibilicen toda la corresponsabilidad necesaria con toda la responsabilidad (separada y autónoma) posible. Y que ello sea claramente perceptible para los ciudadanos.

Recientemente, algunos signos apuntan que los diversos poderes han empezado a tomar conciencia de esta situación y sus problemas. Aun cuando pueden encontrarse precedentes en esta misma dirección (la previsión de las Conferencias Sectoriales en la Ley del Proceso Autonómico, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990 sobre convenios entre Estado y CCAA o la sistematización de las fórmulas de colaboración con las entidades locales en la Ley de Bases de Régimen Local, entre los más significativos), el punto de arranque de esta nueva tendencia quizá pueda situarse en los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 entre el Gobierno estatal, el Partido Socialista y el Partido Popular. Es bien sabido que tales Acuerdos contienen una segunda parte, después de la dedicada a la ampliación competencial para las CCAA de vía ordinaria, referida a «El desarrollo del principio de cooperación». Y que en la misma se formulan ciertos compromisos de actuación inspirados en tal principio, tanto acerca de la *actitud* recíproca a mantener en las relaciones entre el Estado y las CCAA (que puede expresarse esencialmente en términos de *lealtad*), como también sobre la puesta en marcha y la institucionalización de algunos instrumentos y mecanismos que permitan encauzar debidamente tales relaciones: en sentido sustantivo, la planificación y la programación conjuntas, y en sentido instrumental, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Colaboración, con especial referencia a la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas. En realidad, todos estos mecanismos ya existían con anterioridad a los Acuerdos, y éstos lo que hacen es manifestar la voluntad de potenciarlos y dotarlos de una mayor institucionalización ²². Tal voluntad de institucionalización se ha plasmado en la

²¹ Un examen más detallado sobre estos extremos, en el que se apoyan las conclusiones indicadas, en mi trabajo «Las relaciones entre Administraciones Públicas», cit.

²² Y, en este sentido, el Anexo 2.º de los Acuerdos examina los órganos ya existentes y los sectores donde aún no están creados, indicando los «elementos a considerar para perfeccionar

Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 5: Conferencias Sectoriales; arts. 6 y 8: Convenios, y art. 7: Consorcios). Y la voluntad de potenciación se ha traducido, por el momento, en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de enero de 1993 sobre el desarrollo del principio de cooperación a través de la institucionalización de las Conferencias Sectoriales, que dispone la constitución de Conferencias en aquellas áreas que carecen de este instrumento de cooperación, la «dinamización» de aquellas que estén ya constituidas, así como la elaboración o, en su caso, revisión, de normas internas de funcionamiento para todas ellas. Además, se prevé la adopción de un plan de trabajo que permita que tales Conferencias hagan efectiva la participación de las CCAA en las políticas estatales y comunitarias que afecten a *sus competencias*, y la incorporación progresiva de técnicas de decisión y programación conjuntas.

Por otra parte, en un proceso formalmente independiente, pero que responde a las mismas preocupaciones y que puede inscribirse en la misma tendencia general, se ha formulado, como se sabe, un proyecto de reforma del Reglamento del Senado²³, que pretende «potenciar su función territorial» esencialmente mediante «la promoción de la presencia en el Senado de las instituciones autonómicas». A tal efecto se crea una «Comisión General de las Comunidades Autónomas», con una composición que sigue los mismos criterios que para el resto de Comisiones (pero doblando el número de los miembros designados por los Grupos Parlamentarios, permitiendo la participación como oradores de los Senadores designados por las Asambleas de las CCAA, cuando éstos no formen parte ya de la Comisión General, y permitiendo, asimismo, la intervención del Gobierno estatal y de los Consejos de Gobierno de las CCAA). Sus funciones, en general, pueden calificarse como de informativas, consultivas y deliberantes en todos aquellos asuntos que puedan interesar a las CCAA, a fin de que éstas puedan hacer presentes sus intereses y posiciones, y así participar en las correspondientes decisiones estatales.

Las dos líneas de actuación indicadas suponen, sin duda, un avance en la dirección de una mayor participación y colaboración recíproca, y de una mayor institucionalización de esta misma participación y colaboración. Pero no parece aventurado afirmar que son insuficien-

su funcionamiento», en el primer caso, y realizando propuestas de creación y funcionamiento, en el segundo.

²³ Proyecto de 2 de febrero de 1993 [*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Senado, Serie III A: Propositiones de Ley de Senado, núm. 17 (a)], que no fue aprobado por la Cámara debido a la disolución anticipada de la misma por la convocatoria de elecciones generales de 1993. En el momento de cerrar estas páginas parece que el nuevo Senado va a retomar íntegramente tal proyecto de reforma (aunque quizá sin todos los apoyos políticos que tuvo en su día), y que éste va a ser definitivamente aprobado.

tes. Y que, por tanto, la necesaria *participación integradora* no ve satisfechas completamente sus necesidades y requerimientos, y que por ello serán precisos nuevos pasos en esta dirección.

En el caso del Senado, la reforma de su Reglamento puede abrir una dinámica política nueva, por la cual las CCAA manifiesten sus intereses y su voluntad de participación, y el Gobierno estatal someta a consulta y deliberación de las CCAA aquellos asuntos que las afecten. Estos son los presupuestos políticos básicos que pueden abrir esta nueva dinámica. Y, en tal caso, la reforma del Reglamento puede ofrecer inicialmente un cauce útil que, no obstante, pronto va a manifestar sus limitaciones, inherentes a la configuración *constitucional* del propio Senado (especialmente su posición subordinada al Congreso, pero también su composición y su organización interna). Pero tales obstáculos, si se abre paso esta nueva dinámica y se genera una nueva cultura del pacto, la integración y la participación, podrían encontrar fácilmente vías de superación, pues el nuevo consenso permitiría nuevos avances, incluso mediante la reforma de la Constitución. Sin embargo, si faltan estos presupuestos políticos, la reforma del Reglamento del Senado nada significativo va a aportar, y si se desea realmente establecer vías generales e institucionales de integración y participación efectivas, no va a quedar otra alternativa que forzarlas jurídicamente. Y ello significa, desde luego, reforma constitucional del Senado. Pero tal reforma difícilmente puede llevarse a cabo, a su vez, si falta el consenso necesario para diseñar otro modelo de Senado en la Constitución.

Ambos supuestos, tanto si la reforma del Reglamento es capaz por sí misma de generar una dinámica de participación como si no, confluyen en un mismo punto: es preciso que haya voluntad política de participación e integración, tanto por parte del Estado como de las CCAA, y es preciso que se acabe reformando finalmente la configuración constitucional del Senado. Sólo mediante su reforma constitucional puede convertirse esta Cámara en una plataforma útil de participación que logre (o, al menos, esté en condiciones técnicas de lograr) la integración. Y, seguramente, no sólo en lo relativo al procedimiento legislativo estatal, sino en todos aquellos otros campos donde tal integración se perciba como necesaria y pueda lograrse mediante la participación (como, por poner sólo dos ejemplos, los asuntos relacionados con la Unión Europea y la designación de miembros de altos órganos e instituciones en los que interviene el Parlamento, como el Tribunal Constitucional o el Consejo General del Poder Judicial).

Y en relación con las fórmulas y mecanismos de participación que se establecen fuera del marco parlamentario (sin duda necesarios también), tampoco es excesivamente arriesgado pronosticar nuevos pasos en la línea de su generalización, formalización e institucionalización. En otros lugares he examinado los problemas técnico-jurídicos que

comportan las previsiones contenidas en la Ley de Régimen Jurídico acerca de los convenios y las Conferencias Sectoriales ²⁴, de modo que aquí basta con traer una conclusión, que me parece bastante pacífica: tales mecanismos no disponen aún de un régimen jurídico claro, unitario y seguro. Probablemente, además, sería posible añadir al elenco de medios previstos aún otros que pudieran cerrar y completar el sistema de mecanismos de participación y colaboración: muy especialmente, por ejemplo, una Conferencia de Presidentes (del Gobierno estatal y de las CCAA), que, además del alto valor simbólico y político que ostentaría, a efectos de integración, podría convertirse en el centro general de imputación e impulso de las diversas formas y medios de colaboración sectorial.

Y, además, naturalmente, hay que contar con el otro factor decisivo en este orden de cuestiones: la voluntad política. En este sentido cabría hacer la misma reflexión que se apuntaba respecto del Senado: si hay voluntad de integración, tales instrumentos van a alcanzar con toda seguridad nuevas cotas de formalización e institucionalización, sin que sea descartable en absoluto su inclusión en el texto constitucional, decantadas y depuradas después de un buen período de rodaje. Si falta o flojea tal voluntad, podría pensarse que la única vía para lograr la integración en estos otros ámbitos es la de forzarla jurídicamente. Pero ello es, a su vez, imposible sin el necesario consenso político. De nuevo, la única alternativa consiste en advertir la imprescindible concurrencia de estos dos factores (político y técnico-jurídico) para lograr la necesaria integración que reclama la viabilidad última e histórica de nuestro sistema autonómico. Puede que sean palabras altisonantes, pero estoy convencido de que el éxito o fracaso, en términos históricos, de este nuevo ensayo de unidad, basado en la pluralidad y el respeto de la diversidad que realiza la Constitución de 1978, va a depender en gran medida de si se logra un sustrato de integración. Y ello, a su vez, depende de la voluntad política y también del acierto técnico con el que se diseñen los cauces por los que tal voluntad pueda aflorar y expresarse. Y en ambos terrenos, aunque el nuestro sea obviamente sólo el segundo, pueden y deben seguir haciéndose aún muchas cosas.

²⁴ «Las relaciones entre Administraciones Públicas», cit.