

SENADO Y COMUNIDADES AUTONOMAS: ALGUNAS PROPUESTAS FUNCIONALES

Por GONZALO MAESTRO BUELGA

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL SENADO COMO CÁMARA TERRITORIAL: 1. *Bicameralismo y Estado compuesto*. 2. *Límites a la interpretación territorial del Senado español*. 3. *El Senado como Cámara de las Autonomías*.—III. PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS PROCESOS DECISIONALES DE LAS INSTITUCIONES CENTRALES: 1. *Pérdida de la centralidad del Senado en el debate*. 2. *La participación de las Comunidades Autónomas en la legislación central*.—IV. LA PARTICIPACIÓN EXTRALEGISLATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

I. INTRODUCCION

Apenas entrada en vigor la Constitución española, la doctrina abrió el debate sobre la configuración del Senado en la misma (1). Esencialmente, las posiciones recuperaban la discusión constitucional respecto al tema. Sobre la base de la admisión de la estructura bicameral del Parlamento, ninguna fuerza política presente en las Cortes durante el período constituyente se opuso al mismo (2) en aquel momento; el debate constitucional se planteaba el alcance a dar a las funciones de la Segunda Cámara. Este debate heredaba en gran parte el ambiente doctrinal (3) y político que establecía

(1) E. AJA y X. ARBÓS: «El Senado, Cámara posible de las Autonomías», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17, 1980, págs. 27 y sigs.

(2) R. PUNSET: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1987, cap. I, págs. 19-88.

(3) E. AJA: «Por un Senado de las nacionalidades y regiones», en *Federalismo y regionalismo*, Madrid, 1979. Dentro del marco general de la doctrina respecto al tema

una relación funcional entre la estructura del Parlamento y la organización territorial del Estado, introducido ya en el borrador de Constitución, dado a conocer por los medios de comunicación en noviembre de 1977.

Así, pues, el problema para la doctrina se planteó desde el principio como necesidad de armonizar la disonancia entre el nuevo modelo de «Estado de las Autonomías» y la configuración constitucional del Senado, que frustraba las consecuencias de la novedosa organización territorial del poder. Con base en la propia declaración constitucional (art. 69.1), se pretende la reconducción a la «lógica del Estado autonómico» por dos vías no contradictorias, sino en cierto modo secuenciales. Por un lado, el aprovechamiento de los mecanismos constitucionales e infraconstitucionales para potenciar y reformar el papel del Senado en la representación de los intereses de las Comunidades Autónomas y así actuar la propia declaración constitucional (4). Por otro, proponiendo ya abiertamente la reforma del Senado, lo que afectaría no sólo a su regulación y a la de las Cortes en la Constitución, sino que, de rechazo, repercutiría en el Título VIII (5). Aunque, efectivamente, en las propuestas planteadas ninguna prevé modificación de estas disposiciones. En este caso, la reforma propuesta alcanza tanto a la composición de la Segunda Cámara como a sus funciones, si bien respetando el esquema del bicameralismo imperfecto, pero potenciando las competencias del Senado en aquellas materias que afecten a las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, parece existir coincidencia en la valoración insatisfactoria del resultado final en la configuración del Senado (6), lo que supone implícitamente una posición respecto a la justificación del bicameralismo en función de la conveniencia de la segunda lectura; así, la mayoría de la doctrina articula escasamente su oferta, configurando al Senado como Cá-

que vincula la estructura bicameral del Parlamento a las formas de descentralización territorial del poder.

(4) E. AJA y X. ARBÓS: «El Senado, Cámara posible...», *op. cit.* También más articulada, en J. TORNOS, E. AJA, T. FONT, J. M. PERULLES y E. ALBERTI: *Informe sobre las Autonomías*, Barcelona, 1987, págs. 171-173.

(5) R. PUNSET: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, cit., págs. 219 y sigs.; F. FERNÁNDEZ SEGADO: «Bicameralismo y la naturaleza del Senado», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 5, 1982, págs. 61 y sigs.

(6) Además de la doctrina ya señalada, véase PORTERO MOLINA: «El Senado en la Constitución española», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, págs. 227 y sigs.; M. MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Aproximación al Derecho constitucional español. La Constitución de 1978*, Valencia, 1980, págs. 144-145. Salvo la consideración «afortunada» con que califica la regulación constitucional, A. MANZELLA: «Las Cortes en el sistema constitucional español», en VARIOS AUTORES: *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, págs. 477 y sigs.

mara de las Autonomías, dentro de la lógica de la representación territorial que a éste se atribuye. Hasta el momento, en general, el debate sobre el Senado ha girado, con cierta unanimidad, sobre la mayor o menor idoneidad de las distintas fórmulas de Cámaras de Representación Territorial, de acuerdo con los distintos modelos que ofrece el Derecho comparado (7).

¿Qué es lo que sugiere este planteamiento? En principio, dos cuestiones son las que parecen evidenciarse. Una, si con esta formulación se está acertando en la localización del problema, y la segunda, si estas propuestas están desoyendo los ritmos temporales del debate que aconseja la propia situación constitucional actual. Trataremos de argumentar éstas, que son el fundamento de todo nuestro discurso a desarrollar. Presentado el debate sobre el Senado desde la óptica casi exclusiva de su reforma en el sentido de Cámara de las Autonomías, parece que doctrinalmente se esté fetichizando, convirtiendo en axioma indiscutible (8), la relación entre organización territorial del poder y Senado como segundas cámaras de representación territorial. Se falsearía el problema real si se redujera éste a una transposición de un «principio constitucional clásico», por lo demás desmentido por la propia evolución real de los federalismos que cuestiona cada vez más esta relación. También si se pretende en nuestro caso extraer consecuencias funcionales en derivación lógica de la aplicación de estas tesis.

Por el contrario, sería preciso, antes de abordar las propuestas al respecto, formular el problema como base de la solución. Es en este sentido en el que nos permitimos recordar que el Senado territorial fue históricamente una respuesta política a un problema planteado de poder que desborda la pura organización federal y que, por supuesto, admitía otras formas.

Tampoco parece deba plantearse el Senado como única o fundamental sede de integración política (9), que por su formulación parece reforzar, sobre todo en nuestro caso, una relación conflictual, convirtiéndose más bien, y dadas las peculiaridades históricas de la construcción de nuestro sistema autonómico, en un mecanismo de «integración conflictual». Esta visión

(7) Véanse las últimas propuestas de R. PUNSET: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, cit. También LUIS BONZA-BREY: «Hipótesis para una reforma del Senado», en *Autonomías*, núm. 6, 1987, págs. 51 y sigs.

(8) GUMERSINDO TRUJILLO, ponencia presentada en el VII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional, en la sesión sobre la Estructura del Senado y los problemas funcionales en el Estado de las Autonomías (Gerona, 16-18 de marzo de 1989).

(9) Gumersindo Trujillo destaca la necesidad de no limitar los mecanismos de participación a esta fórmula clásica.

Senado-integración puede ser cuestionada incluso en el supuesto de Estados compuestos, de reciente configuración y escasa tradición (10).

¿Cuál debiera ser entonces la formulación del problema? Parece que en estos momentos la cuestión debe plantearse en clave funcional: abordar las necesidades de participación de las CC. AA. en los procesos decisionales de las instituciones centrales del Estado, tanto en el ámbito legislativo como en el extralegislativo. Permitiendo articular una relación entre poder legislativo, Gobierno y Administración y CC. AA. Si éste es el debate, el abanico de posibilidades se abre considerablemente, dejando de ser el Senado y su reforma el objetivo central.

Por otro lado, cabe otorgar una virtualidad política de las propuestas de Senado como Cámara de las Autonomías-Cámara de Representación Territorial en el período constituyente y en los primeros momentos del período constitucional. Planteado como problema político la integración de los nacionalismos, el avance de estas propuestas tenía una correspondencia en este sentido. Pero también es evidente que, en estos momentos, ni la cuestión es planteable en esos términos ni el Senado cumple para los actores políticos esa función. Existe, pues, una arritmia entre las propuestas respecto al Senado, planteadas en sede doctrinal, y las exigencias del momento constitucional, que demandan un planteamiento funcional de la cuestión.

II. EL SENADO COMO CAMARA TERRITORIAL

1. *Bicameralismo y Estado compuesto*

Salvo la respuesta tradicional de las segundas cámaras en los sistemas federales, que registra distintas variantes. En los Estados compuestos no tradicionales, el problema de la participación de los entes territoriales en las decisiones centrales está precaria e inestablemente resuelto. Hasta cierto punto, éste es uno de los aspectos del más general, que consiste en el asentamiento de estas fórmulas de organización territorial del poder, novedosas en el panorama constitucionalista. Italia y España simbolizan esta experiencia constitucional y, en cierta forma, presentan problemas similares.

Como es conocido, el artículo 57 de la Constitución italiana prescribe: «El Senado de la República es elegido con base regional.» De esta decla-

(10) E. AJA: «Propuestas para el desarrollo del Estado de las Autonomías», en *Federalismo y Estado de las Autonomías*, Barcelona, 1988, págs. 141 y sigs. En sentido contrario, donde esa virtualidad integrativa en los Estados de escasa tradición federalizante.

ración se ha pretendido por un sector doctrinal extraer la legitimidad para configurar un Senado armónico con el sistema de autonomías regionales, también constitucionalmente consagrado. Si bien el precepto español (artículo 69.1) es más contundente en la afirmación: «El Senado es la Cámara de Representación Territorial», no limitado, en la literalidad del precepto, como el legislador constitucional ha considerado en el caso italiano, a constituir colegios electorales regionales (11). El problema planteado era similar: Disonancia entre un modelo de organización territorial del poder (Estado regional) y la estructura del Parlamento y la resolución del texto constitucional aludiendo al principio territorial en la composición del Senado.

En todo caso, es necesario señalar que el debate italiano, además de las coordenadas anteriores, está condicionado por la configuración peculiar de su sistema bicameral (bicameralismo perfecto), así como por otros aspectos generales propios del sistema político italiano que enriquecen la discusión (12).

Lo más significativo es que las propuestas doctrinales que se hacen al respecto toman como modelo en muchos casos ejemplos comparados similares. Aunque forzoso es reconocer la ausencia o la escasa relevancia que a las experiencias cooperativas se ha dado en nuestro debate, así como a la consideración del problema político que subyace.

La reflexión sobre el Senado oscila, en las propuestas alternativas, entre dos polos. Uno, la reforma del mismo, con objeto de corregir las disfuncionalidades con el sistema de autonomías, dando virtualidad a éste como Cámara Territorial. Otro, plantear las relaciones institucionales centrales-autonómicas desde una perspectiva funcional, en la que las segundas cámaras dejan de ser el aspecto más relevante del problema.

La propuesta de reforma del Senado como Cámara Territorial, con sus antecedentes inmediatos dentro de estos novedosos Estados compuestos, se formula en un sentido doble, especialmente durante la década de los setenta en Italia. Por un lado, como instrumento de refuerzo, frente al olvido político del sistema de autonomías, desde su reconocimiento constitucional. Por otro, como propuesta institucional dirigida a racionalizar el sistema de autonomías regionales instaurado. A ambas cuestiones debería contribuir la creación de una relación estable e institucional entre las regiones y el Estado, a realizar en el poder legislativo, reformando el sistema bilateral y completando las del modelo regional (13).

(11) P. BARILE y C. MACCHITELLA: *I nodi della Costituzione*, Turín, 1979, pág. 17.

(12) G. MAESTRO: «La reforma institucional italiana. Acotaciones a un debate», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 15, 1986, págs. 195 y sigs.

(13) N. OCCHIOUPO: *La Camera delle Regioni*, Milán, 1975.

El Parlamento es considerado, acorde con cierta tradición constitucionalista, la sede natural donde hacer valer las exigencias e intereses de las autonomías. Obviamente, dentro de éste, el Senado, en lo referente a la legislación que afecta a la materia regional, así como a las políticas de financiación y de programación económica. Básicamente, desde esta óptica, tanto las funciones destinadas a esta Cámara (14) como la reforma de la composición de sus miembros que se apunta, en el sentido de la vinculación de los senadores con los órganos regionales y la posibilidad de mandato imperativo entre éstos, remiten como modelo al bicameralismo alemán y al *Bundesrat* como Cámara de Representación Territorial (15). Esta fórmula, además, en el actual debate institucional italiano, sirve para alentar el dinamismo interno del sistema político, en tanto serviría para crear un polo de tensión con la Administración central, confiriendo un nuevo vigor a la función de control del Parlamento, en la medida que es reconocible esa faceta (de control y garantía de los intereses de los *Länder*) en la posición del *Bundesrat* en el sistema alemán (16).

Por otra parte, cuando se propone la reforma de la estructura del Parlamento conforme a un modelo como el *Bundesrat*, se parte de la idea de la insuficiencia de los mecanismos de colaboración, tanto informales como institucionalizados, ensayados hasta el momento.

Quizá desde una posición de defensa y actuación del sistema de autonomía, la novedad de la propuesta de reforma del Senado como Cámara de las Regiones se fundamenta ahora no ya en un mimetismo federalista, sino en una constatación empírica. La escasa efectividad de otras medidas puestas en funcionamiento. Otro problema será si éstas se han revelado insuficientes por las razones que se pretenden y si la solución adoptada efectivamente conduce a su superación (17).

Giannini (18), en este sentido, observa que cuando parte de la doctrina se refiere al sistema italiano, creado después de la reforma, definiéndola como de regionalismo cooperativo, olvidan que en la República Federal Alemana el federalismo cooperativo existe porque existe un *Bundesrat* (con su peculiar configuración: Cámara de Representación de los *Länder*, inte-

(14) *Ibidem*, págs. 66-67.

(15) G. AMATO: *Una Reppubblica da riformare*, Bolonia, 1980, págs. 183-184.

(16) G. AMATO: *Op. cit.*, pág. 184.

(17) FRANCO PIZZETTI: «Intervento», en *Regioni e riforma istituzionale*, Nápoles, 1985, págs. 261 y sigs.

(18) M. S. GIONNINI: «Relazione generale», en *Regioni e riforma...*, cit., págs. 17 y sigs.

grada por representantes de los gobiernos de éstos y vinculados por mandato imperativo).

La dinámica política de acuerdos entre los *Länder* y las instituciones centrales estaría respaldada y posibilitada por actuaciones legislativas que sirven para procedimentalizar estas relaciones entre poderes centrales y los Estados. Esta producción legislativa funcional al sistema cooperativo está garantizada por el papel desempeñado por el *Bundesrat*. Se viene así a postular que para darse un modelo de cooperación similar son precisos todos los elementos y no reconstrucciones parciales del mismo. Pronunciándose en este sentido, alude también Giannini a un elemento del sistema político alemán como relevante en la dinámica cooperación-negociación instaurada, es el hecho de que durante gran parte del período de consolidación de la experiencia cooperativa los gobiernos de los *Länder* estaban ocupados por la oposición al Gobierno central y a la mayoría de la Primera Cámara, obligando con ello a esa dinámica de negociación y reforzando el papel garantista del *Bundesrat*. Esta alusión al comportamiento del sistema político alemán y al juego del sistema de partidos de los *Länder* y el federalismo introduce un elemento de debate nuevo que merece ser tenido en consideración, y en el que posteriormente nos detendremos, por su capacidad de condicionar la construcción doctrinal que se realice.

Retomando el hilo argumental anterior, la insuficiencia de los mecanismos creados desde los años setenta, para actuar el sistema de autonomías regionales de la Constitución hay que referirse a la actuación legislativa del Parlamento. Existe un reconocimiento en afirmar las interferencias de la legislación estatal en el ámbito propio de la competencia regional, utilizando métodos de directa adjudicación a intereses y corporaciones. También, ya en las competencias de las regiones, tratando a las materias legislativas propias, éstas como plenamente disponibles. Dentro del cuadro competencial diseñado en el artículo 117 de la Constitución italiana, la región tiene competencia legislativa de desarrollo «en los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado» (19). El Parlamento ha realizado un buen número de leyes marco, leyes de principio, etc., pero los órganos legislativos siguen considerando las materias disciplinadas por éstas como disponibles para sucesivas intervenciones de detalles. De esta manera, las leyes marco representan un límite indisponible para el legislador regional, pero no para el estatal; así han proliferado límites impropios impuestos a las regiones por la legislación ordinaria.

(19) Véase J. L. PIÑAR MAÑAS: *Las relaciones entre el Estado y las regiones. La experiencia italiana*, Madrid, 1986, págs. 77-112.

Bassanini (20), valorando esta situación, advertía del peligro de transformar las regiones en terminales periféricas de procedimientos decisionales que se agotan en el centro. Ello, aun reconociendo las tendencias a reforzar las exigencias de coordinación en las actuales situaciones de crisis.

Aunque el sistema italiano ha intentado paliar este comportamiento legislativo creando formas de participación en las decisiones administrativas y legislativas estatales, multiplicando la presencia de representantes regionales en órganos administrativos y la consulta a las regiones, a entender de Bassanini éstas son formas de participación subalterna que no satisfacen plenamente la exigencia de las regiones de concurrir a las decisiones reales de *indirizzo* (21).

De esta manera parece que vuelve a plantearse el problema de la relación autonomías-instituciones centrales del Estado, dentro del modelo clásico, donde el Senado adquiere una centralidad especial, y resurge el problema de la necesidad de establecer una constante interlocución y participación de las regiones en la formación de las normas legislativas centrales. Se refuerza esta necesidad en tanto el ámbito de la Administración autónoma es el auténtico campo de prueba donde se mide la eficacia y validez de los principios contenidos en las leyes marco. «Es sólo en la valoración y aplicación de la legislación de detalle y en la consiguiente actividad administrativa donde emergen de modo claro y evidente las exigencias de corrección y modificación y/o actualización de los principios de las leyes marco» (22).

No es posible prescindir del *input*, que supone la experiencia de Gobierno y Administración autónoma en el iter legislativo, en el Parlamento central. Y en este sentido se constata una laguna, que no se colma con mecanismos como la regulación italiana de la iniciativa legislativa regional o instrumentos como la Comisión bicameral para las regiones, de eficacia marginal para el logro de los objetivos propuestos.

Desde esta reflexión se postula como solución más lógica no la revisión y reforma de los instrumentos ya ensayados, sino la reforma de la estructura de Parlamento, aludiéndose otra vez al modelo alemán.

Pero si, desde el punto de vista formal-institucional, puede argumentarse de este modo, habría que completar este enfoque con algunas referencias al funcionamiento del sistema y a las consecuencias de unas propuestas como las formuladas, que deben estar presentes en toda reflexión sobre reformas institucionales.

(20) F. BASSANINI: «Rapporti regioni-Parlamento», en *Regioni e riforma istituzionale*, cit., págs. 97 y sigs.

(21) BASSANINI: *Ibidem*.

(22) BASSANINI: *Ibidem*.

La primera referencia, que es destacada por algunos sectores doctrinales (23), debe hacerse al sistema de partido y su influencia en las propuestas de reforma del Senado como Cámara de las Regiones (24). El sistema de partidos, tanto español como italiano, articula a nivel nacional, y de ello se deriva una fuerte centralización decisonal tanto de la vida partidaria como de instancias institucionales por influencia de éstos.

En las propuestas de Senado como Cámara Territorial, en las que la composición del mismo se articula en base a la elección de sus miembros por las Asambleas regionales, la influencia del sistema de partidos debilita sustancialmente la funcionalidad de una Cámara de este tipo para la defensa de los intereses autonómicos. Dado que los sistemas de partidos en el conjunto de las autonomías no difieren sustancialmente del existente a nivel nacional, se reproduciría un comportamiento político en la Segunda Cámara similar al registrado en la Primera. El partido y el sistema de partidos funcionarían como elemento homogeneizador y elemento fundamental de conformación de la decisión política, con lo que cabría realmente preguntarse por la utilidad de una reforma de este tipo (25).

En otro sentido, también habría que cuestionar la capacidad de un Senado territorial con una composición distinta (compuesta por representantes de los gobiernos autónomos, según el modelo del *Bundesrat*) para expresar unitariamente intereses del sistema de autonomías, como si efectivamente éstos existieran y pudieran ser expresados en esta clave.

El peligro de reforzar las tendencias a la microsectorialización de intereses en el proceso legislativo, como fruto de una representación de este modelo en una Cámara de este tipo, es evidente, contribuyendo así a distorsionar la función de la legislación central. Todo ello sin considerar las tendencias que, en este sentido, ya provoca las mutaciones que en la decisión legislativa introduce el paso del Estado de Derecho al Estado social (26).

Como P. Barcellona sugiere, la incidencia de estos procesos en la actividad legislativa es visible en los caracteres que ésta adquiere. La excesiva penetración de microintereses sectoriales, ha acabado, a menudo, por deter-

(23) Véase, como muestra, F. D'ONOFRIO: «Sistema de partidos y estado regional en la experiencia italiana», en *Autonomía y partidos políticos*, Madrid, 1984, págs. 63 y sigs.

(24) J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: Introducción a *Autonomía y partidos políticos*, cit., páginas 11-13.

(25) L. PALADIN: «Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano», en *Quaderni Costituzionale*, núm. 2, 1984, págs. 219 y sigs.

(26) A. MANZELLA: «I metodi della legislazione parlamentare», en *Il Parlamento tra crisi...*, cit., págs. 23 y sigs.

minar una suerte de parálisis a causa del choque de distintos intereses que concurren, haciendo la legislación siempre expresión de compromisos mediocres (27).

Naturalmente, en nuestro caso, de asumir estas reflexiones debe hacerse desde la perspectiva de la reforma constitucional. Cualquier otra propuesta de Cámara Territorial que se plantee no sería coherente con estos planteamientos.

2. Límites a la interpretación territorial del Senado español

Las lecturas que de los preceptos constitucionales (art. 69), en base a su declaración literal: «el Senado es la Cámara de Representación Territorial», se han realizado pretendiendo que es posible un comportamiento del Senado en este sentido; aprovechando los escasos elementos que se contienen, encuentran su limitación en la propia regulación constitucional.

Sorprende que en el debate constituyente sobre la estructura del Parlamento no estuviera presente el clásico dilema: mono o bicameralismo (28). Sin duda se eludió este planteamiento, como antes hemos dicho, por la influencia ambiental que en el período constituyente tuvo el reconocimiento del Estado de las Autonomías y la lógica relación con el problema que nos ocupa.

Así, pues, en la discusión de los sucesivos textos previos a la Constitución el problema se fue evidenciando, sin llegar a una ruptura total, como configuración del Senado como Cámara de Representación Territorial o, por el contrario, como Cámara de Segunda Lectura, que reforzará el principio representativo, por cierto, en una clave determinada, ya contemplado en la elección del Congreso de los Diputados.

Si atendemos a la secuencia del debate que establece Fernández Segado (29), en el paso de lo que llama el «Senado como Cámara Autónoma» al «Senado como Cámara de Representación» de las entidades territoriales, y, más en especial, cuando se configura como Cámara de Representación Provincial, está ya presente la opción entre dos modelos claramente diferenciados. La argumentación en defensa de una opción como la finalmente triunfante se hace ya, en esta última etapa del debate, desde las posiciones clásicas de defensa del bicameralismo en los Estados unitarios. Destaca la referencia,

(27) P. BARCELONA: «Legislazione e consenso sociale», en *Il Parlamento tra crisi...*, cit., págs. 25 y sigs.

(28) FERNÁNDEZ SEGADO: «Bicameralismo y la naturaleza...», *op. cit.*

(29) FERNÁNDEZ SEGADO: «La constitución del Senado en el proceso constituyente», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 38, 1984, págs. 63 y sigs.

como argumentación de la mayoría, a la existencia en el mundo occidental de segundas cámaras, que no responden en su composición y funciones al principio federal (30). De esta manera, no es descabellado afirmar que la tensión entre Cámara de Representación Territorial y Cámara de Segunda Lectura se resolvió con plena conciencia en el proceso constituyente, debiendo, por tanto, situar desde esta perspectiva el alcance de la afirmación constitucional del artículo 69. La razón de la escasa congruencia entre la declaración de este precepto y la composición y funciones del Senado obedece a una elección de los constituyentes, si bien esta decisión, dadas las peculiares características del proceso constituyente español, no se produce en abierta ruptura con las propuestas de un diseño federalizante en la configuración de nuestro Senado, pero aparece claro si consideramos la escasa relevancia de estos residuos. Para la mayoría, en las Cortes Constituyentes no carecía de sentido una Cámara de Segunda Lectura, por más que entre la doctrina la justificación del bicameralismo sea más lógica y evidente desde las necesidades derivadas de una determinada organización territorial del poder, aunque tampoco debemos olvidar la tradición que en la polémica bicameralismo-monocameralismo tiene esta argumentación.

De esta forma se puede decir que el texto constitucional opta por un modelo de Senado (Cámara de Segunda Lectura) con elementos residuales. No es, por tanto, el modelo español un modelo abierto o confuso, como muchas veces se ha querido afirmar, sino una opción en la que los elementos residuales no empañan la claridad del modelo.

Resulta evidente que en el artículo 69, en especial entre sus apartados 1 y 2, se produce la tensión entre dos principios: el territorial y el representativo. Ambos recogidos, es cierto, pero no igualmente relevantes en la propia consideración constitucional. Si bien es verdad que el principio territorial se nutre de afirmaciones constitucionales ajenas al debate sobre

(30) Véase el debate en el pleno del Congreso de los Diputados con ocasión de la discusión de las enmiendas presentadas al artículo 64 del dictamen de la Comisión. La contestación del diputado Cisneros Laborda ilustra sobremanera la confrontación de los dos modelos: «Hemos recogido primero una afirmación constitucional nuclear, cual es la obviamente consecuente al principio de soberanía popular, que es el sujeto de la representación, que es el pueblo español, todo el pueblo español en su conjunto, y que esta representación se articule a través de dos Cámaras no aboca necesariamente a esa configuración del Senado como eventual Cámara diplomática o Cámara de representación estricta o exclusiva de las nacionalidades y regiones.» Esto después de haberse referido a los modelos de Senado como Cámara de Segunda Lectura. Véase, también, un recorrido por las posiciones del debate en J. CAPO GIOL: «El debate sobre el bicameralismo: la Cámara denominada de representación territorial», en VARIOS AUTORES: *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, 1980, págs. 283 y sigs.

la configuración del Senado, robusteciéndose el principio de autonomía en el sistema constitucional español (31), consagrado en el artículo 2 y en el Título VIII de la Constitución, sin embargo tienen un alcance y relevancia diferente, del que no puede deducirse una incidencia inmediata capaz de condicionar la configuración constitucional del Senado (32). Ello porque hasta cierto punto son dos cuestiones autonomizables, que permite una consideración independiente de cada una de ellas en el conjunto del sistema. Quiere esto decir que, a pesar de la tradición constitucionalista en la decisión sobre la estructura del Parlamento, son posibles varias alternativas de Segunda Cámara, dentro de un marco de descentralización territorial del poder, entre los que no hay que descartar ni siquiera la propia opción unicameral, como se encarga de demostrarnos el reciente debate, todavía inconcluso, sobre la reforma institucional italiana (33).

Situadas así las cosas, el texto constitucional optó, en la dialéctica tensión, entre el principio territorial y el representativo contenido en los apartados 2 y 3 del artículo 69, destinado a corregir los términos en que se expresaba este principio en el artículo 69, apartados 1 y 3.

De esta forma, de la afirmación marginal del principio de territorialidad, tal como está expresado en el artículo 69.1 y 5 del texto constitucional, y dada la decisión del constituyente, no es posible deducir en vía interpretativa más que lo contenido en el propio apartado primero del artículo 69, limitando, por tanto, la capacidad expansiva que se otorga a este precepto constitucional.

Todo lo dicho anteriormente no obsta para seguir planteando el problema que subyace a la propuesta de Senado como Cámara Territorial (de las Autonomías), es decir, la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas; pero éste, ni siquiera en el plano legislativo, se plantea de esta manera: exclusivamente como una cuestión de configuración del Senado.

Las posibilidades se presentan así entre la necesidad y oportunidad de

(31) Véase, entre otros, MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982; J. LEGUINA VILLA: «Las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978», en VARIOS AUTORES, Madrid, 1981; E. AJA, J. TORRÓS, T. FONT, J. M. PERULLES y E. ALBERTI: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1985.

(32) E. AJA y otros: *El sistema jurídico...*, cit., pág. 443.

(33) La literatura al respecto es abundantísima; baste reseñar a título de muestra de posiciones a G. FERRARA: «Parlamento monocamerale, Leggi Organiche Referendum Propositivo: Le ragioni di una riforma», en *Il Parlamento tra crisi e riforma*, Milán, 1985, págs. 105 y sigs.; SPAGNA MUSSO: «Bicameralismo e riforma del Parlamento», en *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, núm. 64-65, 1984, págs. 29 y sigs.

la reforma del Senado o, abandonando ésta, la reflexiva sobre las posibilidades instrumentales que ofrecen las modernas experiencias federales.

3. *El Senado como Cámara de las Autonomías*

Las propuestas de Cámara de las Autonomías, que no plantean la reforma constitucional, se formulan de tal manera que parece dudoso puedan conseguir los efectos pretendidos en ese sentido (34). De hecho, parece que la consciencia de los límites constitucionales, si no se franquean, impiden plantearse la resolución real del problema, relegando el planteamiento a reforzar la dinámica autonómica en el Senado. Este es el alcance que cabe atribuir a propuestas como la creación de una «gran comisión», integrada sólo por los senadores autonómicos, así como a la de centrar la función legislativa del Senado al examen de los proyectos que tengan mayor incidencia en las Comunidades Autónomas.

Estas propuestas no resuelven el problema de la participación de las Comunidades Autónomas en los procesos decisionales centrales, en especial los legislativos. La primera no logra superar la supeditación a la voluntad que manifiesta el sistema de partidos, y la segunda tampoco consigue, además de otros problemas que plantea, resolver los que se derivan de la subalteridad del Senado en el proceso legislativo.

De hecho, si se pretende la resolución del problema de la participación de las CC. AA. en el proceso legislativo a través del Senado, no puede obviarse, a mi entender, el problema de la composición, como tampoco el de la posición de este órgano en el proceso legislativo. Es decir, retornamos al problema de la reforma constitucional.

De ahí que, en nuestro criterio, si excluimos esta reforma, las soluciones más satisfactorias funcionalmente no pueden plantearse, en exclusiva, operando en el Senado, sino que deben situarse en los momentos y centros vitales del procedimiento legislativo.

Es preciso recordar que dos de los problemas esenciales que se plantean hoy en el Estado de las Autonomías son, por una parte, los derivados de la actividad legislativa de las Cortes Generales en las materias de competencia autonómica, y por otra, los que afectan a la financiación de éstas.

Es por ello que se hace indispensable actuar en el procedimiento legislativo como vía de resolución del problema, y más teniendo en cuenta su diseño actual.

(34) J. TORNOS y E. AJA: *Informe sobre las Autonomías*, cit.

Desde esta perspectiva, las propuestas que planteamos se sitúan en dos planos distintos: unas afectan al proceso legislativo, y en especial al Congreso como órgano de posición predominante en el mismo, y otras tendentes a coadyuvar en la generación de una dinámica cooperativa Estado-CC. AA., creando sedes de relación y composición de intereses de naturaleza extra-legislativa, además, claro está, de potenciar la utilización en esta clave de los instrumentos ya existentes.

III. PARTICIPACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LOS PROCESOS DECISIONALES DE LAS INSTITUCIONES CENTRALES

1. *Pérdida de la centralidad del Senado en el debate*

Como ya se ha dicho, la evolución de las segundas cámaras en los Estados federales de mayor tradición, así como las experiencias de los modernos federalismos cooperativos, permiten plantear el problema en otros términos, ampliando la perspectiva del mismo. Todo ello autoriza la presencia en el debate de propuestas monocamerales que, en definitiva, manifiestan la pérdida de centralidad del Senado en la discusión sobre las relaciones entre autonomía territorial e instituciones centrales del Estado.

Desde esta posición, se parte de dos premisas: primera, en contradicción con la doctrina constitucionalista clásica (35), la estructura bicameral del Parlamento no es imprescindible, ni desde el punto de vista garantista ni desde el funcional. Resulta sugerente la valoración que Trivelli realiza del bicameralismo: «Las Cámaras Altas federales (...) no parecen generalmente defender particularmente a los Estados miembros de la Unión (...). En numerosos Estados, el federalismo había devenido, en el siglo XIX y al comienzo del XX, un medio de defensa del liberalismo. Se reclamaba el derecho de los Estados miembros para prohibir intervenciones económicas y sociales del poder central (...). Actualmente, muchos Senados federales presentan características próximas a aquellas Cámaras Altas de países unitarios, habiendo perdido su papel de guardián de los intereses locales (...); [por ello] se han intentado poner a disposición de los Estados miembros otros medios para la defensa de su autonomía» (36).

La segunda premisa, en consonancia con la referencia a la funcionalidad del bicameralismo y la descentralización territorial del poder, es la que duda de la eficacia de la solución de la Segunda Cámara Territorial para realizar

(35) P. SANTOLAYA: *Descentralización y cooperación*, Madrid, 1984, pág. 463.

(36) L. TRIVELLI: *Le bicameralisme*, Lausana, 1975, pág. 123.

el cometido que se le asigne (el establecimiento de un canal permanente de participación regional en la legislación estatal) (37).

La reforma en sentido monocameral tiene, en primer lugar, una función racionalizadora del funcionamiento parlamentario, pretendiendo con ello dotar de un mayor rendimiento, eficacia y productividad a la institución, en la intención de incluir elementos moralizantes en el sistema y dotar de fuentes suplementarias de legitimación al mismo. El rendimiento y la productividad institucional tiene un alcance legitimador innegable.

En segundo lugar se señala la escasísima virtualidad justificativa de las Cámaras de Segunda Lectura en la producción legislativa del Estado moderno. «Sería ardua la prueba de quien quisiera demostrar que las transformaciones intervenidas en la sociedad contemporánea pueden consentir una duplicación procedimental con fines 'de enfriamiento' de las deliberaciones legislativas (...) en nombre de la exigencia de remeditación respecto a aquella de la satisfacción de las necesidades emergentes y siempre más demandadas» (38). No puede obviarse la influencia de los procesos generados por el Estado social ni la complejidad social resultante en los mecanismos de producción normativa (39).

La crisis del propio concepto de ley como mandato abstracto y general, sobre el que se asentaba el mecanismo jurídico del Estado de Derecho y la propia función legislativa, es coincidente con el papel del Parlamento como sede de contratación política de los intereses.

La sociedad tiende a penetrar, con sus intereses organizados, en el interior de la representación política y parlamentaria para impedir que sus decisiones perjudiquen a las partes en conflicto. Además, la fragmentación social, la diferenciación y la corporativización de los intereses dificultan cada vez más su agregación y la respuesta a las demandas en sede parlamentaria. Así, pues, es evidente que la «politización molecular» (40) de la sociedad del Estado social produce circuitos nuevos en la relación entre intereses y respuestas y pone en crisis los procedimientos tradicionales de producción de normas. No es éste el lugar para ocuparnos de estas cuestiones ni para re-

(37) Véase, entre otros, MATARELLA: «Il bicameralismo», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1983, págs. 1161 y sigs. También F. PIZZETTI: «Riforme istituzionali e prospettiva del bicameralismo in Italia. Riflessioni e interrogativi», en *Cuaderni Costituzionali*, núm. 2, 1984, págs. 243 y sigs.; L. LIBERTINI: *Quale Parlamento?*, Turín, 1977, pág. 67; A. BARBERÁ: «Oltre il bicameralismo», en *Democrazia e Diritto*, XXI, 1981, págs. 43 y sigs.

(38) G. FERRARA: «Parlamento monocamerale...», *op. cit.*

(39) P. BARCELLONA: *I soggetti e le norme*, Milán, 1984, cap. III, págs. 141 y sigs.

(40) P. BARCELLONA: «Legislazione e consenso sociali...», *op. cit.*

cordar la acentuación de estos efectos que provoca la crisis, pero es evidente que las segundas cámaras multiplican las posibilidades de corporativización y acceso de microintereses por la dilación del procedimiento legislativo, sin ninguna contrapartida real, pues sólo ingenuamente puede hablarse de perfeccionamiento técnico en la segunda lectura.

La opción monocameral no sólo no puede evitar, sino que precisamente por la ruptura con la tradicional relación bicameralismo-organización territorial del poder está obligada a ofrecer nuevas bases sobre las que proceder a articular esta relación. La opción monocameral no obvia el problema planteado de la participación regional en un sistema de autonomías, en la legislación central, junto a las dudas respecto a la fórmula Senado como Cámara Territorial. La respuesta es clara: «Para asegurar la participación de las regiones en la legislación de principio en las materias indicadas en el artículo 117 de la Constitución, para impedir al legislador nacional invadir de diversas formas el campo institucional de las regiones, no es, en absoluto, necesario construir una rama del Parlamento, duplicar el órgano legislativo... Es suficiente —como se propone— una amplia apertura procedimental en la función legislativa a la intervención de las regiones (...). De tal forma, se consiente a las regiones realizar un concurso directo, adecuado (...) a la actividad de normación, sin confiarlo a un órgano que vendría a asumir una posición necesariamente de externidad respecto a las singulares regiones (...). Las regiones en el proceso legislativo no estarían así condicionadas por filtros de la voluntad regional, filtros que serían seguramente impuestos, por razones evidentes, en una asamblea, porque ésta actuaría necesariamente, según la regla de la mayoría, en el valorar las instancias regionales» (41). Lo expresivo de la cita explica y autoriza su inclusión.

La propuesta de participación de las regiones en el proceso legislativo, compartida con una cierta amplitud, es considerada como réplica capaz de sustituir con ventaja a la conversión del Senado en Cámara de las Regiones. Dentro de esta propuesta genérica, donde caben múltiples posibilidades, por nuestra parte señalaremos tres (42):

- Desarrollo de la iniciativa legislativa regional, ampliando el ámbito material de su ejercicio y unificando el procedimiento de la misma (43).

(41) G. FERRARA: «Parlamento monocameral, leggi organi...», *op. cit.* También, en el mismo sentido y del mismo autor, «Bicameralismo e riforma del Parlamento», en *Democrazia e Diritto*, núm. 1-2, 1981, págs. 11 y sigs.

(42) A. BARBERÁ: «Ipotesi e progetti per un Parlamento riformato», en *Il Parlamento tra crisi*, cit., págs. 67 y sigs.

(43) V. SPAZIANTE: *L'iniziativa legislativa delle regioni*, Milán, 1978, págs. 10-16.

- La participación de los Consejos Regionales en los proyectos de ley de carácter general, mediante la emisión de informes respecto a ellos.
- La intervención de las regiones por medio de representantes, designados al efecto en la fase de discusión parlamentaria de las propuestas legislativas —la discusión de la fase apropiada para materializar esa intervención—, no resulta especialmente relevante en el debate, sea en comisión, sea en pleno. Más importancia tiene la trascendencia que se dé a esa participación y la posibilidad de interponer enmiendas por estos representantes a los textos en discusión (44).

Las dos segundas propuestas contribuyen a asegurar el concurso de los intereses regionales en el proceso de elaboración legislativa, y la primera, asegurando-reforzando la capacidad de iniciativa, supone la inserción primaria del interés regional en el circuito decisonal legislativo.

2. *La participación de las CC. AA. en la legislación central*

Previa a la formulación de cualquier propuesta tendente a replantear la relación CC. AA.-Estado, en el ámbito legislativo conviene recordar que esta cuestión no puede ser planteable exclusivamente en una perspectiva doctrinal-institucional. De hecho, tal como acontece en el debate italiano sobre la reforma constitucional, la suerte de las iniciativas depende del consenso político que logran suscitar y de la recomposición en torno a ellas del pacto constitucional (45). Lo cierto es que también la doctrina española encuentra el obstáculo a cualquier propuesta de modificación en la voluntad política exigible a las fuerzas políticas, reconduciendo, en última instancia, el problema al comportamiento del sistema de partidos, en la medida en que incluso las propuestas de reforma infraconstitucional requieren «un cambio en la dinámica de las fuerzas políticas» (46).

A pesar de los optimismos con que a veces se alude a esa voluntad, sin embargo no parece que el problema haya traspasado los límites de la polémica doctrinal. A este respecto, es sintomático que desde que se completó el «mapa autonómico» y el Senado adquirió la configuración constitucional-

(44) G. FERRARA: *Parlamento monocamerale...*, cit. También, V. SPAZIANTE: *Op. cit.*, pág. 16.

(45) E. MODICA: «I rapporti tra Parlamento e regioni», en *Le Regioni*, núm. 5, 1981, págs. 843 y sigs.

(46) J. TORNOS, E. AJA, T. FONT y E. ALBERTI: *Informe sobre las Autonomías*, Madrid, 1988, pág. 156.

mente prevista, éste no ha sido planteado como problema político. La confrontación CC. AA.-Estado ha utilizado tanto para su planteamiento como para su resolución otros mecanismos. La configuración del Senado, salvo en el debate constitucional, donde se reflejó en los términos señalados, ha tenido escasa audiencia en el ámbito político.

De esta forma debe permitírsenos mostrar un cauto escepticismo respecto a la utilidad de las propuestas que se esbozan.

Las propuestas de «reformas menores», es decir, aquellas que no prevén la reforma constitucional, estarán condicionadas por la escasa diferenciación del sistema de partidos en el ámbito autonómico y nacional. Las otras propuestas lo están por la propia oportunidad política de la reforma constitucional.

Ahora ya, con independencia de esta cuestión, volvamos al problema central para nosotros: el establecimiento de mecanismos de relación Comunidades Autónomas-Estado y, en especial, la participación de aquéllas en la legislación estatal.

Adelantamos, y de ahí la alusión al debate italiano, que utilizamos como fuente de inspiración las propuestas que desde las posiciones monocameralistas se realizan. Asumimos, pues, las dificultades de la reforma constitucional que supone la propuesta de Senado como Cámara de las Autonomías, pero además, en otro caso, compartimos la idea de que para lograr esta participación no hace falta una Segunda Cámara. Si fuera realista políticamente la reforma constitucional en este tema, entendemos merece la pena introducir en el debate el monocameralismo.

Nuestras propuestas en este terreno son dos básicamente: la reforma de la iniciativa legislativa de las CC. AA. y la articulación de mecanismos de participación de éstas en el proceso legislativo.

a) *Iniciativa legislativa de las CC. AA.*

Se trata, en esencia, de proteger los efectos de la iniciativa legislativa en el iter legislativo. Esta necesidad, por otra parte, ya ha sido señalada por la doctrina española (47).

El primer problema que se suscita es la limitación de la intervención de los delegados de la Asamblea de la C. A. a la defensa de la propuesta en la toma en consideración de la misma, tal y como establece el artículo 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados. La constitucionalización de la iniciativa legislativa de las CC. AA., comúnmente reconocida, no contempla esta limitación (art. 87.2 de la Constitución); por tanto, no plantea

(47) P. SANTOLAYA: *Op. cit.*, págs. 338 y sigs.

problemas de constitucionalidad la extensión de la participación de la representación de las CC. AA. en la totalidad del procedimiento legislativo, con voz (debate en Comisión y Pleno), salvo, claro está, en las votaciones.

Otra cuestión que merece considerarse, en relación con la iniciativa legislativa, tendente a reforzar este instrumento en manos de las CC. AA., es la posibilidad de privilegiarlo respecto a otra iniciativa legislativa. Esto podría realizarse a través de eximir del trámite de toma en consideración a las proposiciones de ley presentadas por las CC. AA.

Cierto que esto supone la quiebra del tratamiento privilegiado que recibe la iniciativa legislativa gubernamental, pero no parece haber dificultades insuperables en los artículos 87, 88 y 89. La remisión a los Reglamentos de las Cámaras, en cuanto a la regulación de la tramitación de las proposiciones de ley, lo convierte en un problema infraconstitucional. La única alusión a la toma en consideración se realiza en referencia a las proposiciones de ley del Senado y encuentran su lógica en la definición del Senado (una Cámara) como órgano titular de la iniciativa legislativa.

Análogamente, la iniciativa legislativa de las CC. AA. lleva implícito en su regulación constitucional un pronunciamiento colectivo del órgano legitimado para su ejercicio, que, no lo olvidemos, es una asamblea legislativa, aunque de un ámbito territorial diferente. La supresión del trámite de toma en consideración supondría aumentar las posibilidades de debate de las propuestas y de plantear, en sede parlamentaria, los problemas a debate de interés autonómico. Ello con independencia de la suerte final de la iniciativa, sobre la que tendría que pronunciarse el Congreso en el debate de totalidad.

No conviene pasar por alto tampoco la vía de relación que se abre en la «iniciativa legislativa impropia» que contempla el propio artículo 87.2 de la Constitución. La posibilidad de solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley supone un mecanismo de colaboración y consulta entre Gobierno y CC. AA., que, de utilizarse correctamente, podría contribuir a resolver el problema de la participación en la legislación estatal por medio de la negociación preventiva de la iniciativa legislativa gubernamental (48).

Recordando una alusión de S. Bartole, habría que decir con él: «El problema de la relación con las regiones no es sólo aquel de abrir las puertas del Parlamento a las regiones, sino, y también, aquel de usar los singulares

(48) F. BASSANINI: «Rapporti tra Parlamento e regioni», en VARIOS AUTORES: *Legislazione nazionale e regioni*, cit., págs. 261 y sigs. También, L. VANDELLI: «Influenza delle autonomie regionali sull'assetto e sull'attività di organi costituzionali nel sistema Spagnolo», en VARIOS AUTORES: *L'influenza di valori costituzionali sui sistemi giuridici contemporaneo*, tomo II, Milán, 1985, págs. 1328 y sigs.

instrumentos jurídicos de conformidad con su función inconstitucional» (49). Es evidente que este mecanismo prevé una vía de relación cooperativa y establece una posibilidad de composición continuada de los conflictos e intereses autonómicos nada desdeñable, aunque, una vez más, ello depende de la propia dinámica política del sistema y la funcionalidad que se dé a sus propios instrumentos. No conviene olvidar que propuestas de creación de mecanismos similares al aquí contemplado han sido realizadas, dotándolas en su justificación de un alcance similar al comentado (50).

b) *Establecimiento de mecanismos de participación de las CC. AA. en el proceso legislativo*

La apertura procedimental que se propone como alternativa al Senado-Cámara de las Autonomías (que podría funcionar de igual manera en una reforma monocameral, habida cuenta del papel subordinado del Senado en la producción legislativa) podría articularse a través de dos mecanismos destinados a complementar las propuestas de iniciativa legislativa autonómica.

Por una parte, la participación de las CC. AA. mediante mecanismos de consulta institucionalizados de las Cámaras a éstos, introduciendo dentro del debate en Comisión la consulta de la misma a las CC. AA., Ejecutivo o Asambleas, es una opción a decidir.

La inclusión de este trámite de consulta, salvo la complejización del proceso legislativo, no parece tener especial dificultad.

Por otra parte, para los proyectos o proposiciones de ley que se refieran a materias de interés autonómico —habrá que definir el alcance de este interés— puede establecerse la intervención de las CC. AA. por medio de representantes designados en el proceso de debate parlamentario (Comisión y Pleno), otorgándoseles voz en el mismo.

Esta participación se reforzaría con el reconocimiento a los representantes de la capacidad de presentar enmiendas. No falta soporte doctrinal a la propuesta. La atribución del poder de enmendar a las regiones en referencia a los proyectos de ley de iniciativa legislativa y parlamentaria, que hacen referencia a materia de interés regional, ha sido admitido en la doctrina italiana, considerando algunos este poder de enmienda como incluido en la iniciativa legislativa reconocida a estos entes (51).

(49) S. BARTOLE: «Relazione del sottogruppo affari istituzionali», en VARIOS AUTORES: *Legislazione nazionale...*, cit., págs. 19 y sigs.

(50) F. BASSANINI: «Rapporti tra...», *op. cit.*

(51) V. SPAZIANTE: «L'iniziativa legislativa...», *op. cit.*; citando a ITALIA y BARUSCO: «Commento allo statuto delle regione Lombardia», Milán, 1972.

Cuántas propuestas hemos realizado aquí tendrían una incidencia fundamentalmente reglamentaria y contribuirían a completar una participación de las CC. AA. en la legislación estatal, dentro de una lógica cooperativa. Ello en un cierto paralelismo con algunas propuestas de reforma del bicameralismo y el Senado italiano a través de los Reglamentos (52).

IV. LA PARTICIPACION EXTRALEGISLATIVA DE LAS CC. AA.

Aunque el marco estricto de este trabajo es la estructura del Parlamento y las Comunidades Autónomas, es decir, la relación de los entes territoriales autónomos con los órganos legislativos, resulta evidente que esta relación reconduce siempre a otra general: Estado-CC. AA., y ésta, al igual que otras cuestiones, a las que nos hemos referido (comportamiento del sistema político), condicionan la eficacia de las soluciones propuestas.

Es en este sentido cuando, junto al problema básico contemplado, nos acercamos brevemente a otros mecanismos de relación, que en la experiencia comparada complementan y coadyuvan a la eficacia conjunta del sistema, mecanismos que se expresan a través de formas institucionalizadas o, por el contrario, informales en muchos casos.

Por otra parte, es de advertir que los nuevos federalismos, y también la organización territorial del poder de tipo federalizante, no pueden prescindir, para el funcionamiento del sistema de formas, de cooperación entre los dos focos de poder. De hecho, es ya un lugar común el afirmar que la cooperación supone una necesidad estructural de este tipo de sistemas en la experiencia del Estado social (53). En sentido amplio, con el término federalismo cooperativo se pretende designar la transformación en la lógica del funcionamiento de los sistemas federales y la superación de la concepción dual del poder, aumentando los mecanismos de colaboración de forma paralela a los procesos de concentración decisional exigida por el Estado social. Entre los distintos mecanismos (54), éstos se han desarrollado esencialmente

(52) C. CHIMENTI: «Parlamento: Riformare il bicameralismo attraverso i regolamenti?», en *Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 1988, págs. 183 y sigs.

(53) Véase, entre otros, E. ALBERTI: *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986, págs. 354-357. También, D'ONOFRIO: «La legislazione statale interessante le regioni ed i progetti di legge-cornice pendenti al Parlamento», en *Legislazione nazionale e regioni*, Venecia, 1979, págs. 257 y sigs., en relación a la necesidad de la cooperación en virtud de la relación programación-autonomías territoriales.

(54) E. ALBERTI: *Federalismo y cooperación...*, op. cit., caps. XII y XIII: Instrumentos de colaboración en general.

en el ámbito administrativo y, en muchos casos, mediante fórmulas de acuerdo no institucionalizadas (55). Estas fórmulas y comportamientos se han incorporado también a otras experiencias de descentralización territorial del poder, hablándose ya de regionalismo cooperativo, por parte de la doctrina, en Italia.

Estos comportamientos y mecanismos, como ya hemos dicho, cumplen un papel coadyuvante para el funcionamiento del sistema, y por ello resultan importantes en relación con las fórmulas de participación de los entes autónomos en los órganos centrales. Pero mayor aún es su importancia en la creación del ambiente político propicio para el funcionamiento del sistema, sin el cual las propuestas políticas que se realicen tendrán escasa virtualidad práctica.

Inicialmente, completado el «mapa regional italiano» con la institución de las 15 regiones de estatuto ordinario, los términos en los que se movían las relaciones entre Estado y regiones eran esencialmente la relación entre órganos políticos (Parlamento y Gobierno de una parte y Consejos y Juntas Regionales de otra), con separación de los respectivos aparatos administrativos, en correspondencia con la fase que muchos caracterizan como de confrontación (56). De esta fase de relaciones en clave conflictual se ha pasado a otra que se expresa en clave cooperativa, similar a las dinámicas relacionales de los modelos de federalismo cooperativo. Junto con órganos institucionalizados que expresan esta nueva tendencia, se registran experiencias de cooperación informal entre las regiones y el Estado ya en el ámbito administrativo. Estas colaboraciones han tenido lugar sobre todo en el marco de la formulación de los presupuestos, donde a mediados de los setenta se ha consolidado una mecánica de participación en la configuración de los mismos, de la que los presupuestos y la concreción de sus partidas son el resultado final de esta relación (57).

Como consecuencia de la nueva tendencia se ha impuesto, cada vez más, la necesidad de crear una relación permanente en clave cooperativa entre intereses regionales y Estado. A esta necesidad responde la «creación de la

(55) K. VON BEYME: «El federalismo en la República Federal Alemana», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17, 1980, págs. 7 y sigs.

(56) S. CASSESE y D. SERRANI: «Il regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e regioni e tra regioni in Italia», en *La Regioni*, núm. 3, 1980, págs. 398 y sigs. También, para las fases por las que atraviesa la relación Estado-regiones en Italia, véase P. A. CAPOTOSTI: «La Conferencia Permanente per i rapporti tra Stato e regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?», en *Le Regioni*, núm. 5, 1981, páginas 896 y sigs.

(57) S. CASSESE y D. SERRANI: *op. cit.*

Conferencia Permanente de Presidentes de las Juntas Regionales». El objetivo confesado de esta propuesta la convierte en la expresión institucional más acabada del regionalismo cooperativo (58). «Conferencia Permanente de los Presidentes de las Juntas Regionales, a instituir, junto a la presidencia del Consejo, y que tenga en el presidente del Consejo —expresión del gobierno colegiadamente entendido— el verdadero interlocutor (...) la sede para una relación permanente con los órganos centrales del Estado y para una participación de las regiones en la elaboración de las grandes líneas de política general de todo el Estado-ordenamiento» (59).

A pesar de su carácter consultivo, su composición y la amplitud de su ámbito material de actuación —«los *indirizzi* de política general susceptibles de incidir en las materias de competencia regional»—, tienden a configurarlo como órgano de composición política de los conflictos Estado-regiones, cumpliendo, por tanto, en otro ámbito, funciones tendencialmente similares a las realizadas por los Senados en los ordenamientos federales, contribuyendo también de forma preventiva, dada la preeminencia de la iniciativa legislativa gubernamental, a una participación en la legislación estatal (60).

La extensión de la dinámica cooperativa que debiera producir las anteriores propuestas en el ámbito legislativo precisan de una continuidad en otros planos tendentes a dotar de una nueva lógica de relación al sistema autonómico.

Desde esta perspectiva, merece la pena rescatar la reflexión anterior. La idea de crear un mecanismo de relación permanente entre el ejecutivo central y los autonómicos permite no sólo articular una sede de composición de intereses preventiva en materia legislativa, reforzando el papel de la iniciativa legislativa «impropia», dada la preeminencia de la iniciativa legislativa del Gobierno, sino además permite articular un canal de participación y cooperación en los actos de dirección política y los mecanismos decisoriales a más alto nivel. Incorporar al ordenamiento español la idea de la Conferencia Permanente de Presidentes de las Comunidades Autónomas permitiría reforzar los mecanismos cooperativos y situar la relación en términos privilegiados que garanticen su eficacia.

Cierto que la propia idea tiene antecedentes de hecho que la vician. El establecimiento *de facto*, y por motivos de oportunidad política de las reuniones de presidentes de Comunidades Autónomas (en las que no participaban

(58) P. A. CAPOTOSTI: *op. cit.*

(59) Informe Giannini citado por P. A. CAPOTOSTI: *op. cit.*

(60) P. SANTOLAYA: *op. cit.*, pág. 263.

los presidentes de los gobernados por el Partido Socialista), no ayuda a la recepción de la idea, lo que no priva de interés a la misma. Naturalmente, orientada en la perspectiva anterior e institucionalizando esta fórmula.

La evolución que ha registrado este tipo de órganos respecto a su planteamiento inicial reduce la funcionalidad de los mismos (61). A ello ha contribuido el cambio de lógica política, que ha pasado, en la experiencia italiana de la codecisión del *indirizzo* político conjunto del gobierno, a la mera consulta en materia del interés regional, así como la limitación de la actividad de la conferencia.

Estas dificultades expresan también los condicionantes ya aludidos de cualquier reforma: el sistema de partidos y la lógica conflictual en la relación entre ambas partes: Estado y CC. AA.

Junto con una fórmula como la anterior, hay que considerar la necesidad de dotar de una función cooperativa a los instrumentos existentes, en la lógica contenida en los propios institutos, en especial aquellos referidos a las políticas presupuestaria y fiscal.

La potencialidad que permiten desplegar órganos como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, instituido en la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, es innegable.

Las funciones consultivas y de deliberación se extienden en su ámbito material con tal amplitud, que la convierten en un órgano cooperativo por excelencia. Ello sin olvidar que son precisamente estas materias las más relevantes, en la práctica, para garantizar la efectividad real de la autonomía.

Los órganos y mecanismos complementarios de éste, contemplados en la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, y la Ley 7/1984, del Fondo de Compensación Interterritorial, como son las Comisiones coordinadoras en materia tributaria (art. 24 de la Ley 30/1983), y el mecanismo de acuerdo entre la Comunidad Autónoma y la Administración del Estado para la definición de los proyectos de inversión a financiar con el Fondo de Compensación Interterritorial (art. 7 de la Ley 7/1984). Todos ellos contribuyen a configurar un instrumental normativo en el plano presupuestario fiscal para catalizar las relaciones cooperativas.

No podría faltar, a modo de conclusión, la reincidencia en una idea básica. El problema planteado no es, sustancialmente, un problema de ingeniería institucional, por mucho que contribuya a la formulación de soluciones, sino de cambio de actitud política que posibilite el tránsito de una

(61) Véase, para la evolución de la Conferencia, P. A. CAPOTOSTI: «La Conferenza Stato-regioni tra garantismo e cogestione», en *Le Regioni*, núm. 3, 1987, páginas 315 y sigs.

forma de entender las relaciones Estado-Comunidades Autónomas en clave conflictual, así interiorizada por ambas partes y el paso a otra cooperativa.

Todo ello, por tanto, reconduce el problema al comportamiento del sistema de partidos tal y como hemos mantenido.

A abundar en ello viene la constatación de ciertas paradojas, como son la observación de algunas propuestas recientes que al respecto se han realizado en Italia (62), que propugnan una reforma del Senado que se asemeja a la española, aunque con matices de importancia que la diferencian. La creación de un Senado con especialización funcional en materia autonómica, rompiendo el bicameralismo perfecto y su composición en puridad territorial, a través de una doble fuente: ejecutivos regionales y Colegio Electoral, compuesto por los presidentes de las provincias y de los municipios capitales de provincia.

Propuestas que son criticadas como disfuncionales respecto al ordenamiento español; esto evidencia cómo el problema es esencialmente de comportamiento político.

Desde esta óptica hay que valorar las noticias publicadas acerca de la reforma del Senado que pretende realizarla (63).

(62) Véase la propuesta de BASANNINI presentada en diciembre de 1986 a la Cámara de Diputados italiana (AC-4301 de 30 de diciembre de 1986).

(63) Véase *El País* de 3 de abril de 1989.