

Las relaciones de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas. Algunas consideraciones sobre la experiencia española *

Eleonora Ceccherini

1. Evolución de los instrumentos del federalismo cooperativo

La aceptación del principio del federalismo cooperativo, por el cual cualquier actividad significativa de gobierno debe desempeñarse por medio del compromiso conjunto y coordinado de parte del Estado central y de los estados miembros, pone de manifiesto, en sentido general, el tema de la participación de las entidades descentralizadas en la política general del Estado central.

Los instrumentos mediante los cuales se evidenciaría tal relación colaboradora son, en la experiencia comparada, muy variados incluyendo desde la existencia de una Cámara Territorial, la participación por órganos mixtos, hasta la intervención en el procedimiento legislativo y administrativo mediante propuestas, puntos de vista, acuerdos sectoriales.

Mientras en un primer momento la presencia o no de un Senado representativo de las autonomías parecía monopolizar y calificar en gran parte el debate sobre la participación de los estados miembros y sobre la consecuente necesidad de federalizar por lo menos un órgano legislativo del Estado central, en esta fase parece adquirir visibilidad y relevancia el tema de las relaciones intergubernamentales entre centro y periferia, bajo la óptica de establecer mejores compromisos de colaboración cuyo fin es el cumplimiento de una mejor actividad de los órganos del Estado central y de las entidades descentralizadas. La preferencia concedida a este tipo de relación deriva del hecho de que la evolución de los estados compuestos ha demostrado que la participación en el procedimiento legislativo de las entidades territoriales no parece ser suficiente para salvaguardar su autonomía y sus competencias, y que, por tanto, la previsión de encuentros, más o menos formalizados, entre los miembros de los Ejecutivos en los que se procede a una negociación de las propias funciones y actividades (respetando siempre las disposiciones constitucionales), vuelve más fluidos los compromisos entre los distintos niveles institucionales.

En efecto, el modo relacional centro-periferia ofrecido por la progresiva afirmación de las relaciones intergubernamentales no se configura como alternativo y excluyente respecto del presentado por la segunda cámara territorial, la cual permite, de la manera más significativa, la participación de los componentes de la Federación en el funcionamiento del Estado central. No obstante, más allá del registro de una realidad existente, es indudable que las actuales asambleas representativas de las entidades federales conocen una crisis de legitimación, y cada vez más se destaca la insuficiencia o inadecuación respecto de las dinámicas federalistas.

Los ejemplos suministrados por algunas experiencias de estados federales de larga tradición, tales como Canadá, Australia y Estados Unidos, son simbólicos de esta tendencia. Para estos países, el escaso peso de la institución y su inadecuación respecto de las finalidades de órgano representativo de los estados federales, ha empujado, por una parte, la proyección de una modificación de su estructura y, por la otra, ha inducido a privilegiar otros mecanismos de cooperación e interacción entre el gobierno federal y las entidades federales. En Canadá, el sistema de elección de los senadores confiado al Gobernador General hace que el Senado se configure como un órgano incapaz de funcionar como cámara federal y, de hecho, han sido múltiples las propuestas para su reforma. A pesar de la inconsistencia de la acción del Senado canadiense, las relaciones entre los ejecutivos nacionales y provinciales han conocido una relevante vivacidad y consistencia. Particularmente, en el ámbito del comercio exterior, materia de competencia federal, las comunidades territoriales han tomado parte activa en la estipulación de los acuerdos internacionales (por ejemplo, CUFTA y NAFTA) mediante

(*) Versión corregida del documento presentado al III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 14 al 17 de octubre de 1998. Traducido del italiano por Carla Borraccini.

una amplia serie de encuentros entre los propios ejecutivos y los negociadores federales. Este proceso ha impulsado una apreciación positiva de la acción desplegada por los exponentes de los gobiernos de los distintos niveles institucionales, delineándose como un sistema de relación centro-periferia idóneo para salvaguardar la autonomía de las instancias descentralizadas y de forma cualitativamente similar, si no superior, a un órgano de representación a nivel central.

En sentido análogo se mueve la experiencia australiana: el hecho de que el Senado sea elegido con el mismo sistema electoral proporcional del de la *House of Representatives*, lo hace percibir, sea por la doctrina como por los representantes políticos, como un inútil “clone”, induciendo a privilegiar y auspiciar formas de coordinación entre los ejecutivos tales como los *Special Premier’s Conferences* y el *Council of Australian Governments*, sedes en las que se aprecia la preparación técnica de las intervenciones y la intensa actividad de consenso que se realiza.

El fenómeno de empañamiento del modelo de la segunda cámara territorial parece comprometer también el arquetipo de los estados federales: los Estados Unidos, en donde, por una parte, se utilizan formas de coordinación entre los estados y el Estado central, y entre la pluralidad de estados miembros, mientras por la otra, es innegable la decadencia del Senado estadounidense como sitio de defensa de los intereses de los estados. Este se configura como una asamblea investida, más bien, por un proceso creciente de nacionalización que de representación de las instancias descentralizadas, en la que los senadores actúan más como portavoces de las exigencias de los grupos de presión de los diversos estados, que como representantes y defensores de los intereses estatales.

La dificultad del Senado para caracterizarse en forma específica como Cámara de las autonomías abarca también el sistema español, aunque a través de distintas modalidades. La Constitución, de hecho, delineando múltiples modalidades de atribución de competencias al Estado y a las Comunidades Autónomas, configura un sistema peculiar de autonomías, con características complejas y articuladas. Constitucionalmente, no están explicitadas reglas e instrumentos de relación entre los poderes estatales y autonómicos, con una única excepción, constituida por el Senado, el cual está definido como “Cámara de representación territorial” (Art. 69). Sin embargo, las modalidades de composición y, sobre todo, su organización y funcionamiento, lo tornan inadecuado respecto de la disposición constitucional, reproduciendo en su interior mecanismos análogos a los de la Cámara baja. El rol del Senado calca los modelos de la *Upper House* de los estados unitarios, la cual, más que como representante de las instancias descentralizadas, se configura como una cámara de reflexión en el interior del procedimiento legislativo. Por tanto, existe la necesidad de encontrar mecanismos alternativos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a causa de la inadecuación de las funciones del Senado y la afirmación contextual también en el Estado autonómico español de los principios del federalismo cooperativo.

2. Las distintas tipologías de las relaciones entre centro y periferia

La observación de las fases evolutivas de los estados compuestos explica diversas modalidades de relación entre centro y periferia, en las cuales, sustancialmente, se pueden definir dos perfiles: el primero, que concierne a la hipótesis de involucramiento de las comunidades territoriales en ámbitos competenciales reservados al Estado; y el segundo, en cambio, concierne al caso opuesto, por el cual las autoridades centrales interfieren bajo cualquier concepto en materias reservadas a las entidades descentralizadas.

También la evolución de los estados ha producido mutaciones relevantes en las relaciones entre Estado y comunidades territoriales, contribuyendo a aumentar la sensación de que los compromisos entre estos dos debieran compenetrarse a través de mecanismos participativos adecuados para la salvaguarda y la valoración de los respectivos ámbitos. De hecho, es posible colegir, en las actuales dinámicas que caracterizan los diversos ordenamientos a nivel comparado, una tendencia centrífuga generalizada, que somete a tensiones ya sea a los estados unitarios como a aquellos compuestos. La

reivindicación por parte de las autonomías territoriales de una siempre mayor porción de poderes decisionales, induce a nuevas interpretaciones de los principios constitucionales que atienden a la distribución de las competencias, mientras la exasperación de localismos pone en peligro la unidad misma del ordenamiento. Bajo esta perspectiva, se coloca la exigencia de una redefinición de los principios unitarios del Estado y, por tanto, adquiere significativa relevancia el elemento por el cual los ordenamientos confieren a las comunidades territoriales la participación en la definición de los principios generales del ordenamiento mismo. Este objetivo es alcanzable mediante algunos instrumentos: por medio de la atribución a las entidades federales de la co-titularidad en la definición de las competencias, y a través del potenciamiento de los instrumentos de garantía de la autonomía de cada uno de los niveles de gobierno.

En lo que concierne al primer elemento, merece resaltarse la participación de las entidades federales en los mecanismos de revisión constitucional en los cuales, entre las partes contrayentes del pacto constitucional, deberían incorporarse, además de los ciudadanos, también las comunidades territoriales. Se perfila así, una arquitectura constitucional donde los ciudadanos asumen una vestidura doble en el procedimiento de formación del pacto fundante de la Constitución: por una parte, en tanto ciudadanos del Estado, por la otra, en tanto ciudadanos de las comunidades territoriales. De hecho, la exclusión de las entidades descentralizadas de los procedimientos de reforma constitucional contradice la naturaleza contractual de los ordenamientos, en los cuales las comunidades territoriales representan los sujetos constitutivos del pacto fundante, al menos en lo que concierne a la distribución de competencias, o en los artículos relativos a las regiones.

Respecto del segundo perfil, relacionado con el elemento participativo y los instrumentos de garantía, es interesante hacer referencia a dos aspectos: el primero tiene que ver con la presencia de una Cámara de las Regiones (*v. supra*); el segundo, en cambio, prevé el involucramiento de las comunidades descentralizadas en el procedimiento de designación o elección de los jueces constitucionales, o mediante su involucramiento directo, o a través de la intervención de la segunda Cámara.

La perspectiva es distinta si, en cambio, los procedimientos de acuerdo se realizan en ámbitos competenciales que son reservados constitucionalmente a las entidades descentralizadas. En este caso, el rol del Estado central termina por ser condicionante en las confrontaciones de las comunidades territoriales y, entonces, puede ser parcialmente limitativo de la autonomía de las mismas.

Un caso que entra en esta categoría está representado por todos aquellos instrumentos que las Constituciones han previsto para permitir la elasticidad del sistema de distribución de competencias, confiando al Estado la capacidad de ampliar las competencias de los entes descentralizados, delegando o transfiriendo parte de las tareas estatales. En este caso, es evidente que las funciones del Estado se distinguen principalmente por características de control y coordinación respecto de las actividades legislativa y administrativa. Puede ser un ejemplo de ello el Art. 150, cc. 1 y 2 de la Constitución española: el primer párrafo caracteriza la tipología de las leyes marco, una suerte de ley delegante hecha por las Cortes Generales a las Asambleas Autonómicas, delegante no obligatoria que prevé internamente los mecanismos de control por parte del Estado hacia las Comunidades; mientras el segundo párrafo caracteriza las leyes orgánicas de transferencia. En un primer momento, se entendía que tales leyes de transferencia se referían exclusivamente a las funciones administrativas, mientras que actualmente parece posible para el Estado transferir funciones legislativas.

Un elemento ulterior que parece desenvolver una acción en favor de la actividad del Estado central y en perjuicio de las competencias de las comunidades descentralizadas, está representado por la presencia en la Constitución de las llamadas cláusulas de salvaguarda, que operan como válvulas de escape para la cristalización de la distribución. Estas cláusulas, de hecho, terminan por descompaginar el sistema de distribución de competencias explicitado en las Constituciones, en cuanto han conferido al Estado central la capacidad de legislar en ámbitos de materias en principio atribuidas a las

autonomías territoriales.

En España, el Art. 150, c. 3, apela al principio del interés nacional, con base en el cual al Estado se le atribuye la posibilidad de intervenir con las leyes de armonización en los ámbitos de competencia de las Comunidades Autónomas. Además, el Art. 149, c. 3 introduce la cláusula supletoria por la cual el derecho estatal podrá suplir el de las Comunidades Autónomas, en tanto éstas no tengan la competencia exclusiva sobre una materia. Particularmente, la interpretación de la cláusula de supletoriedad ha vuelto a animar los debates de los constitucionalistas españoles; de hecho, en un primer momento, tanto la doctrina como la jurisprudencia del Tribunal concordaban en afirmar la plena legitimidad de la competencia estatal para dictar legislación supletoria, en las materias en las que las Comunidades Autónomas tuvieran competencia concurrente, en tanto no hubieran previsto dictar legislación “de desarrollo” respecto a las “leyes básicas”, o bien bajo la hipótesis en la cual no todas las Comunidades hubieran previsto en el propio Estatuto competencia exclusiva sobre una materia específica. La finalidad era la de perseguir la “plenitud del ordenamiento” y evitar lagunas en la legislación autonómica, con un mecanismo de clausura en favor del Estado. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, tal vez acogiendo las críticas provenientes de algunos sectores de la doctrina que habían destacado que la extensión aplicativa de la cláusula podría ser lesiva a la autonomía de las Comunidades, con algunas sentencias recientes (STC No. 188 de 1996 y 61 de 1997) ha redimensionado sustancialmente la aplicación del Art. 149 c. 3. De hecho, ha afirmado que el Estado puede dictar normas de forma supletoria sólo si goza de una competencia específica sobre la materia; por tanto, aquellos que son llamados a aplicar las normas del derecho deberán servirse en forma supletoria sólo de las normas estatales dictadas en el interior de una competencia estatal bien definida (reduciendo significativamente, de esta forma, el alcance de tal cláusula).

Además de cláusulas explícitas en las Cartas Constitucionales, no faltan mecanismos introducidos por el legislador común que ulteriormente reducen la autonomía de las comunidades territoriales. En tal sentido, en Italia fue simbólica la figura de la dirección y coordinación sobre la actividad administrativa de las Regiones (cuya disposición fue modificada con el Art. No. 8 de la Ley No. 59 de 1997 y con el Art. No. 4 del Decreto Legislativo No. 112 de 1998), por la cual motivaciones ligadas a “exigencias de carácter unitario, también con referencia a los objetivos del programa económico nacional y a los compromisos derivados de las obligaciones internacionales”, habían empujado al Estado a normar la potestad administrativa regional con el fin de garantizar la unidad del ordenamiento.

El variado panorama de las relaciones entre Estado y entidades descentralizadas ofrece también la experiencia de instrumentos de colaboración considerados neutros, es decir, aquellos en los que no aparece claro y delineado cuál es el sujeto que adquiere un rol predominante respecto de los demás. El principio que gobernaría estos tipos de relación ha sido identificado por la doctrina y por la jurisprudencia constitucional en el principio de colaboración, cuya afirmación estaría inspirada en los perfiles peculiares del federalismo cooperativo (*v. supra*).

Generalmente, a nivel comparado, el principio de colaboración entre los dos niveles de gobierno no goza de un reconocimiento formal; no obstante, es notorio que la jurisprudencia constitucional de muchos estados federales y regionales ha reconocido este principio como elemento edificante para las relaciones entre Estado y Comunidades.

En España, los jueces constitucionales han sostenido que el principio de colaboración es un principio de contenido complejo, que contiene múltiples campos y es el fundamento de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Tal principio tiene un carácter pluriforme, en cuanto puede asumir regímenes jurídicos diferenciados (ayuda, coordinación, cooperación, actuación conjunta). Fue en la Sentencia No. 18 de 1982, cuando el Tribunal precisó las características del principio de colaboración, expresando el espíritu que debe animar las relaciones de las partes en el ejercicio de las respectivas y separadas competencias y, sustancialmente, afirmando la imposibilidad

para un Estado compuesto de funcionar en modo ordenado si las partes que lo componen no se desplazan bajo una óptica colaboradora o de interacción recíproca. El principio de colaboración debe moverse según la concepción de la lealtad autonómica (o - como fue llamado posteriormente - de buena fe autonómica).

3. Los principales modelos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas: coordinación, cooperación, deber de ayuda recíproca

El pluralismo institucional, la competencia concurrente entre Estado y Comunidades Autónomas en España, y la presencia de perfiles contiguos en ámbitos de materias pertenecientes a competencias distintas, han determinado la necesidad de encontrar mecanismos de colaboración entre el centro y la periferia.

El dinamismo y la evolución que -como ya se evidenció- marca los múltiples ordenamientos policéntricos, induce a colocar el principio colaborador en el centro de las dinámicas institucionales. El análisis empírico de la experiencia de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas ha confirmado la afirmación de este principio, también gracias a la interpretación evolutiva de algunas disposiciones constitucionales (numéricamente exiguas).

En particular, se puede citar el Art. 103.1, en el que se hace referencia a la coordinación como uno de los principios por los que debe regirse la administración pública, y el Art. 149.1, el cual, identificando los ámbitos de materias estatales, induce a considerar que para una efectiva y garantizada distribución de las competencias, sería oportuna la institución de mecanismos de colaboración. En definitiva, el desarrollo de instrumentos de relación entre el Estado central y los niveles institucionales descentralizados ha encontrado pasajes de afirmación más allá de las disposiciones constitucionales. No siendo previsto explícitamente en la Constitución algún principio colaborador o participativo, ni instituto alguno de cooperación y participación, su introducción en el sistema español se debe al encuentro y ósmosis de la jurisprudencia constitucional y de la doctrina, las cuales han delineado modelos, dejando a la definición legislativa la introducción de los diversos instrumentos idóneos para especificarlos.

El Tribunal y la doctrina han distinguido tres formas distintas de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas: la coordinación, la cooperación y el deber de ayuda recíproca.

La precisión del principio de colaboración hizo surgir el problema de definir si en el interior de esta categoría se recogería o se configuraría de manera autónoma también la categoría de la coordinación. La distinción, no obstante no reconciliada en la doctrina, gira en torno a la identificación en el interior de la relación entre los distintos niveles de gobierno de un sujeto que desempeñe un rol o una actividad de manera predominante. Por tanto, la diferenciación emerge con base en el tipo de relación existente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es decir de tipo equiordenado o sobreordenado; en donde se descubra una posición de supremacía de un elemento de la relación (que inevitablemente es representado por el Estado), estamos en presencia de una relación coordinada. Ya en 1981, el Tribunal Constitucional había introducido este principio y fue desarrollado seguidamente mediante algunas sentencias. En particular, se señala la sentencia No. 32 de 1983, en la cual se subraya la diferenciación entre el poder de coordinación del Estado en materias de su competencia exclusiva, y la coordinación en materias en las cuales también las Comunidades Autónomas tengan alguna competencia. La distinción no es puramente académica; en cuanto al primer caso, se trata de un poder que el Estado ejerce en plena autonomía y que le compete *in toto*; en el segundo caso, la coordinación debe surgir previa voluntad expresa de las entidades descentralizadas, que reconozcan a las autoridades centrales una tarea de coordinación y, además, el Estado queda, así, obligado al respeto de las esferas competenciales de las Comunidades Autónomas, en cuanto ni el dictamen de legislación básica ni la coordinación general deben llegar al punto de vaciar de contenido las correspondientes competencias autonómicas.

Sobre la noción de coordinación, el órgano de justicia constitucional regresa sucesivamente a la sentencia No. 104 de 1988, modificando, tal vez en parte, la posición expresada en 1983, y afirmando que existiría una competencia implícita de coordinación del Estado, en donde éste tenga competencia legislativa plena y las Comunidades Autónomas sólo la competencia ejecutiva. De este modo, la coordinación puede ser ejercida de forma unilateral con carácter obligatorio. Sería, así, introducido el principio por el cual el Estado puede asumir la investidura de coordinador toda vez que sea ejercida la potestad legislativa en forma exclusiva. Se amplían, entonces, significativamente sus posibilidades de intervención, más allá de las hipótesis previstas explícitamente en la Constitución y en los Estatutos de autonomía, introduciendo así un elemento de distorsión en relación con el ejercicio de las competencias de ejecución autonómicas. La sentencia No. 104 de 1988 (reconfirmada más recientemente con la sentencia No. 236 de 1991) fue acogida de manera oscilante por la doctrina. Muchos comentaristas, de hecho, no quisieran reconocer esta supremacía general al Estado so pena de disminuir las competencias autonómicas, que no tendrían ya razón de existir, toda vez que el Estado central pueda emitir normas obligatorias de ejecución.

En cambio, la cooperación representa un ejercicio conjunto de competencias que conciernen tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas en un mismo ámbito de materia, produciendo una corresponsabilización de la actividad desarrollada. Atañe a un conjunto de modelos de relación entre poderes, que partiendo del supuesto del respeto a la autonomía competencial de cada uno, permite, mediante procedimientos concordados, flexibles y adecuados, un acuerdo recíproco. De esta forma, se asegura el buen funcionamiento del Estado, encontrando un punto de contacto entre el principio de autonomía de las comunidades territoriales y la unidad del Estado.

La característica que fundamentalmente distingue el principio de colaboración de aquel de coordinación, debe hallarse en la -menos formal- equiordenación del Estado y de las Comunidades Autónomas: el nivel de gobierno central abandona su posición de *dominus* para asumir un rol de paridad respecto a las Comunidades Autónomas.

El deber recíproco de ayuda deriva directamente del principio más general de colaboración entre las distintas entidades estatales. Su existencia está implícita en cada norma de distribución de competencias y conlleva obligaciones concretas para cada una de las partes. Estas tienen la obligación de poner en práctica todas aquellas actividades necesarias, a fin de que cada uno de los sujetos pueda ejercer correcta y eficazmente sus propias competencias.

Esencialmente, se articula en la prestación de servicios interadministrativos y en el deber de intercambio de informaciones. Justo en relación con este último aspecto, fue emitida la sentencia No. 76 de 1983, en que expresamente se afirmaba que el Gobierno y las Cortes Generales tenían el derecho de obtener información de las Comunidades Autónomas sobre sus actividades y divulgarla a todas las entidades descentralizadas. En el mismo sentido, se afirmaba el principio por el cual el Estado estaba sometido a la misma obligación, donde así se requiriera. Pero esto no implica que el Estado pueda imponer medios coercitivos para alcanzar tales objetivos, perjudicando la atribución constitucional y estatutaria de las competencias (STC No. 80 de 1985).

Además de la circulación de la información, el Estado y las Comunidades Autónomas deben brindarse recíprocamente toda la ayuda que estén en posibilidad de ofrecer; en particular, para llenar (generalmente de forma provisoria) carencias de medios de parte de un sujeto que también tendría la competencia para desempeñar una determinada actividad (STC No. 143 de 1985).

4. Los principales instrumentos y mecanismos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas

Si la definición conceptual del principio de colaboración se debe a la doctrina y a la jurisprudencia, la introducción y consecuente determinación de procedimientos y mecanismos de tipo contractual entre Estado y Comunidades Autónomas para la realización de los principios colaboradores

se adscribe exclusivamente a la legislación. Entre aquéllos se pueden distinguir, en general: instrumentos de colaboración multilaterales o sectoriales, en los que, respecto a una materia específica, las relaciones se mantienen con todas las Comunidades Autónomas simultáneamente; o bien, mecanismos de carácter bilateral por los cuales el Estado -también en más sectores- desarrolla sus relaciones con cada Comunidad Autónoma.

Posterior a la realización del Estado autonómico, emergió la necesidad de un punto de conciliación del Estado con las Comunidades Autónomas. Entonces, fue instituido mediante la Ley Orgánica No. 8 de 1980 sobre el financiamiento de las Comunidades Autónomas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, compuesto por tres ministros de Estado y por los ministros de las finanzas de cada una de las Comunidades Autónomas (*v. infra*).

La doctrina más conciente se hizo portavoz de estas exigencias de coordinación y a estas contribuciones se debe la Ley No. 12 de 1983 de Proceso Autonómico, que, por primera vez, introduce las Conferencias sectoriales, organismos competentes en materias específicas en los que participan exponentes del gobierno central y de los ejecutivos de cada una de las Comunidades Autónomas.

El Art. 4, c.1, subraya que “para la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, deberán reunirse regular y periódicamente, por lo menos dos veces al año, Conferencias sectoriales constituidas por miembros de los Ejecutivos de cada una de las Comunidades autonómicas y por el Ministro o Ministros del sector, bajo la presidencia de uno de ellos, con la finalidad de intercambiar puntos de vista y examinar conjuntamente los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para enfrentarlos y resolverlos”.

Habían transcurrido pocos años desde la promulgación de la Constitución, pero ya era percibida la carencia de instrumentos de relación aptos para mantener la unidad en la pluralidad institucional. Aparte de la doctrina y la legislación, el trayecto fue completado e influenciado además por el Tribunal Constitucional, llamado a decidir sobre la legitimidad constitucional del Art. 8 del proyecto LOAPA (actualmente Art. 4 de la Ley sobre el Proceso Autonómico). En la sentencia No. 76 de 1983, el órgano de justicia constitucional vuelve plenamente legítimas las Conferencias sectoriales, subrayando que responden a las exigencias de unidad y autonomía del sistema, aunque su existencia no puede alterar la distribución de competencias afirmada en la Constitución; por tanto, su finalidad es la de ser un lugar de intercambio de puntos de vista y de examen conjunto de los diversos problemas.

Resulta evidente la necesidad de mecanismos de colaboración entre los distintos poderes territoriales, ya que si bien hay materias atribuidas a la competencia de distintos niveles institucionales, raramente presentan ámbitos de actuación separados. Por esta razón, las Cortes Generales dictan otras leyes que instituyen igual cantidad de organismos sectoriales; y en esta perspectiva se colocan los Acuerdos autonómicos del 28 de febrero de 1992, que intentan sistematizar la compleja red de relaciones interadministrativas, proyectando sustancialmente dos soluciones: las Conferencias sectoriales y las relaciones bilaterales entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas mediante la estipulación de convenios. Los Acuerdos acogen el principio de cooperación como elemento esencial para el buen funcionamiento del Estado autonómico, entendido como el conjunto de aparatos administrativos que están al servicio de diferentes poderes territoriales pero que reaccionan respecto de la sincronía del sistema. El contenido de los Segundos Pactos Autonómicos (el acuerdo político entre el Gobierno, el Partido Popular y el PSOE, que dio paso a la segunda etapa de reforma de los estatutos) fue después incluido en la Ley No. 30 de 1992, aunque no todos los contenidos relativos a las Conferencias sectoriales fueron transformados legislativamente, contribuyendo a que permanecieran algunos perfiles de ambigüedad respecto de la naturaleza jurídica de estos organismos.

En lo específico, una primera duda de la doctrina se refiere al hecho de si en las Conferencias sectoriales deben incluirse todos los organismos sectoriales, en los que participan tanto exponentes gubernativos autonómicos como estatales, independientemente de si entre éstos se da una relación de coordinación o cooperación. Es más, si la atribución del título de Conferencia sectorial es también

atribuible a todos aquellos organismos cuya esfera de acción atañe ámbitos de materias de competencia exclusiva estatal y no solamente concurrente. Están presentes rasgos de ambigüedad, sobre todo respecto del Consejo de Política Fiscal y Financiera (*cit.*), el Consejo Interterritorial del Servicio Nacional de Salud y el Consejo General de Ciencia y Tecnología, cuyas actividades presentarían las características de coordinación estatal en materia de competencia propia; mientras que se configurarían como órganos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas en el ejercicio de competencias estatales, el Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial, el Consejo Asesor de Telecomunicaciones y el Consejo Superior de Función Pública.

Merece resaltar que el Ministerio para las Administraciones Públicas, en sus más recientes documentos, no parece haber acogido estas distinciones, reduciendo la estrecha red de relaciones interadministrativas y los organismos citados a la denominación más general de Conferencias sectoriales.

4.1 Las Conferencias sectoriales

El Art. 5 de la Ley No. 30 de 1992 sobre los Acuerdos autonómicos, define las Conferencias sectoriales como espacios de encuentro entre el gobierno central y los representantes de los gobiernos autonómicos con el fin de intercambiar puntos de vista, examinar conjuntamente los problemas de cada sector y proyectar los medios para afrontarlos y resolverlos. Son, entonces, los exponentes del vértice de los ejecutivos en dar vida a estos organismos, sobre una base de aparente igualdad. Sin embargo, se reconoce, de forma exclusiva, al solo vértice ministerial estatal el poder de iniciativa en la institución de las Conferencias, norma que es confirmada también en la Ley No. 6 de 1997 (Ley de Organización y del Funcionamiento de la Administración General del Estado). De hecho, deberá ser el ministro competente en un sector dado, quien proceda a convocar una reunión (mientras que si se institucionalizase se convertiría en una Conferencia), circunscribiendo el ámbito de acción. Además, la Ley prevé que la presidencia corresponda de derecho al ministro estatal, desbalanceando una vez más la balanza de los poderes a favor de los vértices centrales. Y esta sensación no parece ser mitigada ni por la sentencia del Tribunal Constitucional No. 76 de 1983, que ha subrayado que el hecho que las Conferencias sean convocadas por los ministros de Estado y presididas por éstos, no implica automáticamente que exista un vínculo jerárquico entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni por la exigencia, avanzada en la doctrina, que las agendas de convocatoria de las reuniones de las Conferencias sean negociadas previamente con las Comunidades Autónomas y que donde hubiera una propuesta elaborada por muchas Comunidades Autónomas, ésta debería tener un valor vinculante para el ministro.

La actividad de los miembros de las Conferencias sectoriales debe limitarse a aquellas materias identificadas previamente por el ministro y que, además, pertenecen a ámbitos competenciales concurrentes o repartidos entre Estado y Comunidades Autónomas, excluyendo, así, materias que son sólo de competencia estatal. Ya ha habido ocasión de presentar esta opción doctrinal (*v. supra*), que, si bien rigurosa desde el punto de vista científico, tal vez parece una vez más concebir la distribución de competencias en forma bastante rígida y no dinámica.

La normativa de 1992 designa a las Conferencias sectoriales como espacios de encuentro para el intercambio recíproco de puntos de vista y, por tanto, estos organismos no se configurarían según la doctrina, ni como órganos del Estado ni de las Comunidades Autónomas, sino que se situarían en una zona intermedia. Serían órganos de naturaleza política, a través de los cuales se daría vida al principio de colaboración y cooperación, con el fin de “asegurar en cada momento la coherencia necesaria de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación” (Art. 4, Ley sobre el Proceso Autonómico).

Se establece que cada Conferencia, en razón de su propio ámbito *ratione materiae*, deberá establecer los instrumentos adecuados para determinar los objetivos comunes y definir los medios y los

programas operativos y de tipo financiero, que permitan su realización respetando la autonomía de cada una de las partes. Se hace referencia a técnicas de cooperación, a la participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de la política general a través de la planificación y la programación conjunta, al estudio conjunto de proyectos de actuación en donde el ejercicio de una competencia presente puntos de contacto con intereses del otro sujeto institucional, o bien la deliberación de acciones comunes.

La Ley No. 30 de 1992 impone algunos procedimientos de formalización de los acuerdos surgidos en el interior de las Conferencias, exigiendo la firma del ministro o ministros competentes y de los representantes de los órganos de gobierno de las Comunidades.

Los procedimientos de decisión de las Conferencias sectoriales fueron establecidos por los Acuerdos autonómicos bajo el criterio de unanimidad, agregando, no obstante, la posibilidad de proceder también por medio del principio de mayoría.

Las modalidades a través de las cuales se alcanza un acuerdo representan un rasgo de indudable delicadeza. El criterio de unanimidad salvaguardaría el sistema; sin embargo, parece poco factible la posibilidad de lograr un consenso de nivel significativo entre el Estado y diecisiete Comunidades Autónomas. En cambio, es aceptable la solución por la cual, en caso de mayoría, el acuerdo sería vinculante sólo para las Comunidades que lo hayan suscrito (en un sistema similar a la suscripción de tratados internacionales por parte de los Estados). En esencia, las Conferencias sectoriales están abiertas al debate en el que se busca encontrar una solución sin necesariamente hallar una consagración formal en una votación, pero intentando llegar a un acuerdo político en torno a un rumbo. Este último debería ayudar a superar *impasse* y dificultades y obligaría políticamente sólo a las Comunidades Autónomas que han expresado un parecer favorable. Es más, mientras sea necesaria una intervención legislativa de las asambleas autonómicas, este acuerdo tendrá sólo una función de impulso, debiendo someterse sucesivamente a la ratificación legislativa de las Comunidades o por parte del Estado.

Caso distinto es aquel en el cual las Conferencias sectoriales procedieran a la predisposición y a la sucesiva firma de los así llamados “Convenios multilaterales de naturaleza administrativa”. El Art. 5 de la Ley No. 30 de 1992, de hecho, dispone que los acuerdos de las Conferencias sectoriales pueden ser formalizados como verdaderos “convenios”. Por medio de este instrumento, entonces, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas se obligarían al contenido formalizado en el convenio y por tanto, su no aplicación, o los actos y comportamientos contrarios a éste, podrían ser sancionados por los tribunales administrativos. Más aún, deberían estar sujetos a los principios impuestos por la publicación de los actos y ser comunicados al Senado.

La realización de los Acuerdos autonómicos de 1992 y su inclusión legislativa, han conducido a la formalización de diecisiete Conferencias sectoriales pertenecientes a los ámbitos más dispares pero significativos para el ordenamiento. En tal sentido, merecen resaltarse dos datos: el primero tiene que ver con la intensificación del funcionamiento de las Conferencias sectoriales como un todo, pero en particular, el fenómeno tiene que ver con las Conferencias instituidas en los Acuerdos autonómicos. De hecho, entre 1988 y 1991, el total de reuniones de las Conferencias fue de 109; entre 1992 y 1995 fue de 145. Si quisiéramos descomponer ulteriormente este dato, se observa que entre 1988 y 1991 el total de los encuentros de las Conferencias incluidas en los Acuerdos autonómicos fue de 83, en comparación con los 105 del período sucesivo; mientras que los organismos de participación regulados por la ley, en los primeros cuatro años considerados, tuvieron 26 ocasiones para reunirse, en comparación con las 40 del período sucesivo. Los datos expuestos subrayan cómo se ha registrado un fuerte incremento de momentos de encuentro entre los dos niveles de gobierno, y esta tendencia parece confirmarse también con el último dato disponible, que es de 1995, año en el que tuvieron lugar 47 encuentros de las Conferencias sectoriales, alcanzando el máximo histórico desde 1982.

Sin embargo, a pesar de la constatación de una intensa y creciente actividad por parte de las Conferencias sectoriales, a través de los años se registra el hecho de que las Conferencias que

realmente se reunieron para funcionar en pleno y con frecuencia regular, fueron muy pocas. Según los datos disponibles hasta 1995, sólo la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales (años 1993-1995), la Conferencia para el Sistema Nacional de Salud (años 1993-1995), la Conferencia para Asuntos Relacionados con las CC.EE. (años 1994 y 1995), la Conferencia Sectorial de Agricultura (en 1995), han servido en tal sentido; mientras, sólo once Conferencias procedieron a la votación de un reglamento propio respecto de las diecisiete previstas.

De todas formas, resulta muy difícil evaluar en conjunto las actividades de las diversas Conferencias sectoriales, ya que depende mucho de la materia para la cual fueron constituidas y del impulso que les quiso conferir el ministro competente. Este último puede, de hecho, optar por instituir un órgano de cooperación de segundo nivel, es decir organismos de apoyo integrados por funcionarios y no por los representantes de los ejecutivos. En esencia, los responsables de los despachos prefieren moverse en un nivel de cooperación en el que coparticipan sujetos del estrato burocrático (en general, forman parte los directores generales de los varios ministerios y de las Consejerías). Prueba de esta tendencia es el elevado número de organismos de colaboración de segundo nivel, que al 31 de diciembre de 1995 eran 359.

Alusión particular merece la Conferencia Sectorial para los Asuntos de las CC.EE. Es innegable que existe un problema de relación entre las entidades subnacionales y los procesos de integración europea, que somete a tensión los ámbitos de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas delineadas en la Constitución y los Estatutos.

Bajo esta óptica, ya en 1988 fue creada a nivel informal una Conferencia sectorial para los asuntos europeos, posteriormente institucionalizada con los acuerdos citados de 1992, potenciada con el acuerdo del 30 de noviembre de 1994 sobre la participación de las Comunidades Autónomas en las cuestiones comunitarias (negociación que no ha encontrado consenso en el País Vasco, el cual ha constituido una Comisión Bilateral Estado - País Vasco para Asuntos Europeos) y que encontró su consagración definitiva en la Ley No. 2 de 1997.

Desde su instauración, esta Conferencia se ha caracterizado por su rol impulsor y coordinador de los trabajos de las otras Conferencias sectoriales, ocupándose en forma transversal de todas las materias de competencia de las Comunidades Autónomas que puedan ser objeto de normativa e intervención por parte de la Unión Europea. De esta forma, se quiso evidenciar una ruptura del carácter fuertemente sectorializado y particularizado de las Conferencias, optando por un sistema de relaciones conjuntas que tuviera como centro propulsor las dinámicas europeas.

El flujo de noticias, datos e información que llega a la Conferencia siempre fue continuo, lo que ha permitido configurarla como un foro de debate elevado sobre los diversos aspectos relativos al proceso de integración europea. El resultado de las actividades de este organismo fue la elaboración de una posición común de las Comunidades Autónomas en la Conferencia intergubernamental, que sancionó, en forma de principio, la existencia de un frente común de las autonomías territoriales españolas de cara a las dinámicas de la Unión Europea, alejándose significativamente del modelo que se prefiguró en ocasión del debate relativo a la adhesión de España a la Comunidad Europea, en el que las únicas formas de comunicación entre Estado y comunidades territoriales se resolvían con una serie de reuniones bilaterales.

Tanto la Ley No. 2 de 1997 como el reglamento de funcionamiento de la Conferencia, del mismo año, entretejen una trama de funciones y cometidos que configuran un organismo de coordinación, cooperación y garantía de las competencias de las Comunidades en las políticas europeas. Por ejemplo, la Conferencia debe conocer el funcionamiento de cada una de las Conferencias sectoriales existentes, surgiendo así, a cuenta de estas últimas, la obligación de informar sobre lo que corresponde a la Conferencia en materia de asuntos comunitarios. Esta última ofrece asistencia y formula recomendaciones a sus homólogas, llegando a convocar a los vértices de las administraciones con el objetivo de debatir temas relevantes en presencia de fallas por parte de las otras Conferencias

sectoriales, aun si para realizar adecuadamente estos objetivos fuera necesaria la formalización de mecanismos de relación con las distintas Conferencias. En este sentido, hasta ahora sólo se registra la emisión de reportes elaborados periódicamente por el Ministerio para las Administraciones Públicas, que los remite a todos los componentes de la Conferencia. Esta debería, además, desempeñar un rol impulsor y de coordinación en los encuentros de los representantes autonómicos en los Comités de la Comisión Europea, aunque para esto se espera un reglamento que formalice la forma y los límites de tal relación, mientras se debate la posibilidad de poder intervenir en el Consejo de la Unión Europea (por ejemplo, por medio de la participación en aquellas reuniones en las que se debaten cuestiones en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas). Además, las posiciones expresadas por el organismo en cuestión deberán ser tomadas en cuenta específicamente por el Estado central, cuando éste tenga que determinar la posición española en el ámbito comunitario, tanto en materias de su propia competencia como en aquellas repartidas y concurrentes.

A la especificidad funcional corresponden perfiles innovadores también respecto de su composición. Una reciente intervención legislativa dispone, en efecto, que forman parte de la mencionada Conferencia, el Ministro para las Administraciones Públicas, el Secretario de Estado para la Política Exterior y para la Unión Europea y el Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales, además de los Ministros competentes por materia designados por las respectivas Comunidades Autónomas. Además de estos componentes institucionales, el reglamento prevé la posibilidad de participación del Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente ante la Unión Europea y altos representantes de las diversas administraciones, previa invitación.

Como consecuencia de todos estos elementos, la Conferencia traiciona el modelo delineado por la Ley General de 1992 sobre Conferencias sectoriales. De hecho, son acentuados significativamente los perfiles de participación de las Comunidades en la actividad exclusiva del Estado relacionada con las relaciones internacionales, en cuanto, a través de la Conferencia, las Comunidades Autónomas explicitan sus posiciones, concurriendo en la definición de la voluntad última por parte del Estado. La manifestación de su parecer -como paso necesario en el procedimiento de formación de la posición del Estado central en el ámbito europeo- representa, además, un elemento ulterior de garantía de las competencias de las Comunidades.

Por demás, el diseño trazado por la Ley de 1997 parece contradecir las expectativas en el primer año de actividad de la Comisión, y como prueba de ello, emerge una profunda falla entre todo lo establecido por las disposiciones legislativas y la realidad institucional. No obstante las premisas, no se ha registrado la voluntad política por parte del gobierno de proceder a potenciar e impulsar la actividad de la Conferencia. En esta situación, se presencia, además, una sustancial desconfianza de las Comunidades Autónomas hacia este organismo, tanto que Cataluña ha constituido la Comisión Bilateral Estado - Generalidad de Cataluña para Asuntos Europeos, demostrando una vez más la tendencia del sistema español de privilegiar las relaciones bilaterales en sentido vertical (*v. infra*).

4.2 Los convenios

La *ratio* inspiradora de los convenios es opuesta a aquella que gobierna las Conferencias sectoriales. En efecto, estas últimas se configuran como organismos multilaterales en los que participan todas las Comunidades Autónomas bajo un principio de igualdad. La realización de los convenios es, en cambio, la consagración del principio del bilateralismo, por el cual cada Comunidad Autónoma negocia directamente con el Estado central, sin preocuparse por encontrar una posición común con sus otras homólogas.

Estos actos son firmados por los Ministros y, dado que, aun si son estipulados con cada una de las Comunidades Autónomas, terminan por versar sobre las mismas materias, se plantea el problema de encontrar cierta homogeneidad de trato. En esta óptica se coloca el Acuerdo del 2 de marzo de 1990,

aprobado por el Consejo de Ministros, en el que se establecen determinados requisitos para estos convenios: establecimiento de la autoridad que los suscribe; título o títulos de competencia con base en los cuales se activa cada una de las partes; objetivos del convenio e indicación de los recursos económico-financieros asignados; creación de una Comisión; indicación del período de vigencia.

En lo que respecta a los procedimientos, después del Acuerdo de Ministros del 3 de julio de 1998, que da el ejecútase a las Leyes No. 6 de 1997 (Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado) y No. 50 de 1997 (Ley del Gobierno), los ministros, presidentes y directores de organismos públicos son competentes para la estipulación de convenios; en una fase sucesiva, está prevista la realización del *dossier* preparado por la Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas; el Acuerdo del 3 de julio de 1998 establece cuáles son los convenios que deben ser autorizados previamente por la Comisión Delegada de Asuntos Autonómicos; después de la firma es obligatoria su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Dada la multiplicidad de convenios suscritos cada año, es arduo el proceso para su clasificación; no obstante, el Ministerio para las Administraciones Públicas previó la especificación de algunas tipologías: basándose en el número de contrayentes, pueden involucrarse una o más Comunidades Autónomas; en relación con su eficacia temporal, el convenio puede ser indefinido o limitado a un período de tiempo y, en cada caso, prefijado en el mismo acuerdo; y en relación con su contenido, la clasificación se presenta más articulada, habiendo el Ministerio identificado seis contenidos típicos prevalecientes: intercambio de información; provisión de asistencia técnica; prestación y gestión de servicios por parte de otra administración; coordinación procedimental; cooperación financiera; creación de un órgano permanente.

De la heterogeneidad de los contenidos emerge que los convenios pueden adscribirse de forma transversal a los tres principios de colaboración definidos con anterioridad: el principio de coordinación, el de cooperación y el deber recíproco de ayuda. Representan el principal vehículo de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas, y su éxito se ha incrementado año tras año, permitiendo afirmar que la mayoría de las relaciones intergubernamentales en España tiene lugar por medio de este instrumento.

De cualquier forma, la información requiere ser desagregada ya que la mayoría de estas convenciones son de contenido análogo, sino igual, para cada Comunidad Autónoma; por tanto, a un incremento cuantitativo de los convenios no corresponde un aumento en las materias contenidas. Basta con pensar que en 1997, sobre 366 convenios, sólo uno es de tipo multilateral, y que los otros 365 representan una mera repetición de acuerdos entre las diversas Comunidades Autónomas que formaban parte de un proyecto de colaboración más amplio y generalizado, y que en realidad, pueden ser adscritas a sólo 26 tipologías de convenios. Otro dato puede explicar mejor este fenómeno: en materia de servicios sociales, los 190 convenios estipulados en 1998 corresponden en su mayoría a 13 proyectos o programas diversos, que se traducen en clave bilateral entre Estado y Comunidades Autónomas, diversificándose en una mínima parte uno del otro, y constriñendo a la doctrina a hablar de “bilateralismo artificial” o de “multilateralismo oculto”.

De acuerdo a las tendencias, los ámbitos mayormente involucrados fueron el sector agrícola, el de los asuntos sociales y el de obras públicas. Se registra un aumento significativo en estas áreas desde 1992 en adelante, año en el que después de los Acuerdos autonómicos, las Comunidades Autónomas han previsto, por el principio dispositivo, integrar en el propio Estatuto estas competencias.

Los efectos para las partes firmantes de estos instrumentos convencionales pueden ser: la obligación de elaborar determinadas normas jurídicas; la previsión de la realización de determinadas actividades administrativas; la obligación de efectuar una planificación conjunta de las actividades que el Estado y las Comunidades Autónomas deberían llevar a cabo; la obligación de participación para representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas en un órgano común.

Sin embargo, es válido el principio de que la voluntad conjunta de los dos sujetos contrayentes no

puede forzar la distribución competencial (STC No. 93 de 1986).

Si se privilegian instrumentos de cooperación multilateral, el principio que emerge es aquel del peso específico igual para cada entidad territorial en su relación con el Estado, proponiendo virtualmente una homogeneidad entre éstas; por el contrario, la difusión de las relaciones bilaterales empuja al reconocimiento y potenciamiento de las distintas realidades, exaltando las diferencias. En España, la preponderancia de pactos bilaterales es favorita, más aún por la presencia de partidos autonomísticos que gozan de una fuerte representación parlamentaria, en grado de determinar la mayoría de gobierno (partidos bisagra).

En tal sentido, un elemento revelador puede ser hallado en la primera disposición adicional de la Ley No. 2 de 1997, que, no obstante reforzar un organismo multilateral como la Conferencia sectorial para los asuntos europeos, contemporáneamente prevé la posibilidad de establecer instrumentos de cooperación bilaterales para cuestiones relativas a la participación en los asuntos comunitarios. Y actualmente, el único órgano bilateral constituido es aquel que involucra al País Vasco, respondiendo a las tradicionales y consolidadas reivindicaciones de especialidad de aquella región.

Los datos explicitados pueden conducir a elaborar algunas reflexiones: la tendencia del sistema español a privilegiar las negociaciones bilaterales esconde el peligro de exasperación de la especialidad de las diversas Comunidades Autónomas, acentuando las asimetrías del sistema. Además, parece intuirse que las Comunidades más fuertes en posición de negociar puedan -en teoría- obtener condiciones más favorables respecto de otras. De hecho, es innegable que en un sistema de relaciones se beneficien las entidades territoriales más dinámicas en perjuicio de las otras. Analizando datos subdivididos por Comunidades Autónomas, se evidencia que desde 1992 hasta 1998 fue Cataluña, con 243 convenios, la Comunidad que ha suscrito el mayor número de acuerdos, seguida por Andalucía con 211, Aragón con 188, Galicia con 179, Madrid con 173, y finalmente la Comunidad Valenciana con 171; y manteniéndose como faros de cola, Navarra con 66 convenios y el País Vasco con 63. Además, las convenciones bilaterales entre Estado y Comunidades representan una fuente de financiamiento adicional de dimensiones significativas para cada una de las entidades territoriales. Basta con pensar que en 1998 el volumen total de recursos comprometidos a través de los convenios fue de 240.000 millones de pesetas.

El resultado que se alcanza de esta forma es el de la consolidación de la tendencia centrípeta del sistema. De hecho, las Comunidades Autónomas serían desprovistas de una posición única de negociación en la que unidas podrían sentarse y contratar con el Estado central, el cual no tendría en contraposición una sola comunidad sino diecisiete.

5. Conclusiones

La evolución de los Estados compuestos induce a las comunidades territoriales a buscar nuevas formas de colaboración con las autoridades centrales para salvaguardar su propio ámbito de competencias, a pesar de la insuficiencia de los mecanismos tradicionales de participación en las actividades del Estado. En efecto, y no obstante la histórica tradición que coloca a la segunda cámara como elemento irrenunciable para la caracterización de un Estado federal, en muchas partes se registran críticas destinadas a hallar eco ya sea en la doctrina o en las fuerzas políticas. En particular, se subrayan los rasgos ligados a la agilidad del procedimiento legislativo, el cual se haría más lento por la obligación de segunda lectura por parte del Senado; es más, mientras el procedimiento electivo de la Cámara Alta reproduzca en sus características esenciales el de la otra asamblea, se pone de relieve el hecho de que el Senado deja de identificarse como una Cámara de los Estados, traicionando así su *ratio* inspiradora. En fin, los Estados modernos tienen la necesidad de absorber un número siempre mayor de funciones, las cuales se demoran en encontrar la colocación adecuada en la Constitución. El acervo de todas estas dificultades no puede encontrar un punto de resolución simplemente con la vinculación de las entidades descentralizadas al procedimiento legislativo, es decir con la regionalización del Senado,

ni en la distribución rígida de las tareas entre Estado y Comunidades territoriales. A estas razones se agrega la necesidad de desarrollar nuevas sedes de encuentro y de instrumentos de participación que abarquen el nivel central y el periférico, permitiendo una intensa actividad consensual, favorecida por la preparación técnica de los participantes, por la agilidad de los procedimientos y la celeridad decisional.

Por medio de contactos más o menos formalizados, se asegura el logro de un consenso no sólo en un momento precedente a la deliberación de decisiones legislativas y gubernativas (fase ascendente), sino también en una fase sucesiva (fase descendente), en la que es necesaria una implementación adecuada, específica y respetuosa de las competencias federales descentralizadas.

En efecto, parece que donde existen experiencias federales consolidadas, la presencia de una asamblea representativa de la población de las entidades regionales no resulta imprescindible privilegiando, en cambio, una dimensión más relacionada con los criterios de eficiencia de la acción pública, alcanzados a través de la coordinación entre los ejecutivos.

Las relaciones entre centro y periferia serían más fluidas, de hecho, a través de procesos de participación mayormente ligados al “*interstate federalism*” (un mecanismo de representación de los intereses subnacionales por medio de la contratación intergubernamental), más que al “*intrastate federalism*” (fenómeno por el cual los intereses regionales encuentran espacio y visibilidad a través de las instituciones centrales, la que podría ser la Cámara Alta).

Bibliografía

- Vv. Aa. Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica. XIX Jornadas de Estudio del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1998.
- AJA E., El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional, Barcelona, 1993.
- AJA E., CARRILLO M., ALBERTÍ E., Manual de Jurisprudencia Constitucional, Madrid, 1990.
- ARAGÓN REYES M., Estudios de Derecho Constitucional, Madrid, 1998.
- BALANGUER CALLEJÓN F., Fuentes del derecho, Madrid, 1982.
- BARNÉS J., Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE a propósito de la STC 118/1996, in Revista Española de Derecho Administrativo, 93, 1997.
- BIFULCO R., La cooperazione nello Stato unitario composto, Padova, 1995.
- CHRISTIANSEN T., Second Thoughts on Europe's "Third Level": The European Union's Committee of the Regions, in Publius, 26, 1, 1996.
- DEHOUSSE R., Le paradoxe de Madison: réflexions sur le rôle des chambres hautes dans les systèmes fédéraux, in Revista de Derecho Público, 106, 1990.
- GAMBINO S. (coord.), Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze, Rimini, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA E., Una reflexión sobre la supletoriedad del derecho del Estado respecto al de las Comunidades Autónomas, in Revista Española de Derecho Administrativo, 95.
- GARCÍA ROCA J., Asimetrías autonómicas y principio constitucional de solidaridad, in Revista Vasca de Administración Pública, 47, 1997.
- GROPPI T., Il sistema di distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Comunità Autonome, Torino, 1992.
- GROPPI T. (coord.), Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata, Torino, 1998.
- HOOGE L. H., MARKS G. "Europe with the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union, in Publius, 26, 1, 1996.
- Informe Comunidades Autónomas, 1992-1998, Barcelona.

- JIMÉNEZ ASENSIO R., Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado, Madrid, 1993.
- LÓPEZ AGUILAR J. F., Constitución, autonomía y hecho diferencial. El Estado autonómico y el «hecho diferencial constitucionalmente relevante», in Cuadernos de Derecho Público, 2, 1997.
- LÓPEZ AGUILAR J. F., La aporía constitucional de la supletoriedad del Derecho del Estado, in Revista Vasca de Administración Pública, 51, 1998.
- LÓPEZ GUERRA L., Modelo abierto y hecho diferencial, in Revista Vasca de Administración Pública, 47, 1997.
- MUÑOZ MACHADO S., Derecho público de las Comunidades Autónomas, Madrid, 1989.
- PEREZ TREMPES P., et al (coord.), La participación Europea y la Acción Exterior de las Comunidades Autónomas, Barcelona, 1998.
- ROIG MOLÉS E., La ley 2/1997 y la posición de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, in Cuadernos de Derecho Público, 2, 1997.
- ROLLA G. (coord.), Il X anniversario della Costituzione spagnola. Bilancio, problemi, prospettive, Siena, 1989.
- ROLLA G. (coord.), La riforma delle autonomie regionali, Torino, 1995.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA J. J., Las bases constitucionales del Estado autonómico, Madrid, 1998.
- TORNOS MÁS J., Las Conferencias sectoriales, in Documentación Administrativa, 240, 1994.