

# EN TORNO AL PRINCIPIO DE COOPERACION \*

POR

PABLO SANTOLAYA MACHETTI

Universidad Complutense

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: *Intento de definición de la categoría cooperación: 1.1. Distinción de figuras afines; 1.2. Condiciones estructurales para el surgimiento de las relaciones de cooperación.*—2. BREVE ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO: 2.1. Una aproximación al sentido de la «crisis del federalismo» y los nuevos modelos cooperativos; 2.2. Algunas técnicas e instrumentos cooperativos en la experiencia del Derecho comparado: 2.2.1. Técnicas interorgánicas de cooperación entre el Estado y las unidades de descentralización en el campo de la economía; 2.2.2. Mecanismos de cooperación interorgánica entre las unidades; los convenios interterritoriales; 2.2.3. Conclusión: dependencia del funcionamiento de los instrumentos de cooperación interorgánica a la adecuada estructuración del órgano central de cooperación intraorgánica.—3. EL SISTEMA COOPERATIVO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: 3.1. *La cooperación como deber; su fundamento constitucional;* 3.2. *Estudio de los mecanismos interorgánicos de cooperación:* 3.2.1. La participación de las Comunidades Autónomas en la defensa del interés supremo de la Constitución a través de su actuación ante el Tribunal Constitucional; 3.2.2. La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas; 3.2.3. Las técnicas de cooperación en el campo de la economía; 3.2.4. La cooperación interregional; 3.2.5. Conclusiones. 3.3. *El Senado español como órgano de cooperación intraorgánica; sus posibilidades.*

\* El presente trabajo constituye una versión modificada y adaptada de las conclusiones de mi tesis doctoral, dirigida por el profesor Lucas Verdú y redactada en su mayor parte en disfrute de una beca durante el curso escolar 1982-83 en el Instituto Jurídico Español de Roma. La tesis fue leída el 20 de octubre de 1983 bajo el título «Descentralización y cooperación (Introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política; su aplicación al caso español)», y fue calificada, por unanimidad, con sobresaliente *cum laudem* por el Tribunal, compuesto por los profesores don Pablo Lucas Verdú, don Manuel Jiménez de Parga, don Martín Bassols Coma, don Antonio Torres del Moral y don Luis Ortega Alvarez, a quienes quiero hacer constar una vez más mi agradecimiento. La tesis ha sido recientemente editada por el Instituto de Estudios de Administración Local bajo el título *Descentralización y cooperación*.

## 1. INTRODUCCION:

### *Intento de definición de la categoría cooperación*

En todo Estado basado en la descentralización política de sus partes componentes surge, precisamente como consecuencia de la diversidad de fuentes normativas y sujetos activos, la necesidad de la cooperación que evite las consecuencias indeseables de esa pluralidad, garantizando una armonía en el ejercicio de las actividades constitucionalmente atribuidas a cada uno de los entes dotados de poder público. La idea de pluralidad en la unidad, fundamento mismo del Estado descentralizado, exige el desarrollo de una serie de técnicas que, partiendo del respeto a la autonomía, logren que cada uno de los sujetos «utilice la actividad de los otros de forma que la interferencia no sólo no resulte perjudicial, sino ventajosa para el sistema en su conjunto»<sup>1</sup>.

El estudio de esos mecanismos exige, como paso previo, un intento de definición de la categoría «cooperación». Para ello se parte de una premisa: no toda relación entre sujetos portadores de poderes públicos en una estructura descentralizada puede ser definida como cooperativa, sino que entre esos órganos, en particular en las relaciones entre Estado central y unidades descentralizadas se producen, de hecho, relaciones jerárquicas, y la idea de jerarquía resulta incompatible con la de cooperación. Damos, por lo tanto, en el intento de despejar el camino, a distinguir la cooperación de dos figuras que tienen cierto grado de afinidad con la cooperación: la coordinación y el control.

#### 1.1. *Distinción de figuras afines*

En este sentido hay que empezar por distinguir entre cooperación y coordinación, entendiendo por esta última «la actividad dirigida a conseguir que la complejidad y la división alcancen unidad y una cierta simplificación»<sup>2</sup>. Ahora bien, este concepto no sólo no excluye, sino que parece destinado a incluir un cierto matiz jerárquico<sup>3</sup>. Matiz que está además en cierta forma presente en nuestro texto constitucional<sup>4</sup>.

Partiendo, por lo tanto, de la distinción entre ambas figuras se puede realizar una primera y aproximativa definición de cooperación como «forma de coordinación no jerárquica», pero con ello probablemente estaríamos introduciendo dos términos incompatibles.

<sup>1</sup> Carlo Lavagna, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Turín, IV ed. UTET, pág. 4.

<sup>2</sup> J. M. García Madaria, «Ideas para el estudio de los principios de coordinación y eficacia administrativa en la realidad actual española», en AA. VV., *Administración y Constitución*, Presidencia del Gobierno, 1982, pág. 312.

<sup>3</sup> En este sentido, y enfatizando las relaciones existentes entre la «coordinación» y el «control», Berti y Tumatti definen el control como «un principio organizativo tendente a actuar *formas de coordinación*», en la «Voz Controlli Amministrativi», *Enciclopedia del Diritto*, Milán, 1962, pág. 301.

<sup>4</sup> Véase, en este sentido, el uso del término en los artículos 98.2, 148, 1.22 y 156.1 de la Constitución.

Un paso adelante en la definición lo constituye la distinción de la categoría «control». Tal distinción sólo es posible, a mi entender, bajo el prisma de la consideración no como garantía del orden constitucional (en cuyo caso, y en sentido amplio, los mecanismos de control tenderían a crear los medios jurídicos más idóneos para la actividad de cada una de las esferas)<sup>5</sup>, sino como medio jerárquico de imposición de los intereses del Estado central (no necesariamente coincidentes con los del Estado en su conjunto). Nos encontramos, por lo tanto, ante el control como una actividad jerárquica, y así es en efecto, ya que un control, para ser considerado jurídicamente como tal, ha de llevar implícita la aplicación de una medida sobre la actividad del órgano controlado o incluso en sus extremos más drásticos sobre el propio órgano que dicta la medida<sup>6</sup>.

Excluidas la coordinación y el control, y partiendo de la constatación de la dificultad prácticamente insuperable de lograr una definición jurídica de un término tan cargado de connotaciones como es el de cooperación, se puede, aproximativamente, intentar definir la cooperación como «particular forma organizativa y ciertos tipos de actividades que tienden a satisfacer exigencias de armonización para fines determinados, entre sujetos dotados de poderes públicos, sin que entre ellos surjan relaciones de jerarquía»<sup>8</sup>. El problema es, sin embargo, qué se entiende por «relaciones no jerárquicas»; ésta es una pregunta que no puede ser respondida *a priori*, es necesario un estudio de cada una de las relaciones que, bajo la etiqueta «cooperativa», se establecen entre los distintos niveles de poder para llegar a una conclusión certera.

### 1.2. *Condiciones estructurales para el surgimiento de relaciones de cooperación*

Lo que sí es posible, a mi juicio, es individualizar una serie de condiciones estructurales necesarias, pero no suficientes, para el surgimiento de auténticas relaciones cooperativas, independientemente del hecho de que no todas las surgidas al amparo de esa estructura merezcan necesariamente esa consideración.

Entre estas condiciones, necesarias pero no suficientes, se pueden señalar:

a) Una posición de «esencial paridad» entre las unidades componentes del sistema y de «relativa equiparación» de las mismas con respecto al Estado central.

<sup>5</sup> Tal es la concepción de Luigi Giovenco, «I rapporti Stato-Regioni», en *Atti del Primo Convegno di Studi Regionali*, Padova, Cedam, 1981.

<sup>6</sup> En este sentido, en la doctrina española, véase L. Tolivar Alas, *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, págs. 93-94.

<sup>7</sup> Véase, en este sentido, Bartole, «Supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e regioni», en *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, págs. 84 y sigs., espec. 145 y sigs.

<sup>8</sup> Se trata de una reelaboración de la definición de *coordinación* ofrecida por Spagna Musso en «Il commisario del governo quale organo di collegamento fra Stato e regioni», en *Studi di Diritto Costituzionale*, Nápoles, Morano, 1966.

Esta relativa equiparación se puede cifrar en:

- Un esquema garantístico de las competencias respectivas, como premisa misma para la utilización de la categoría cooperación. Garantismo y cooperación aparecen no como categorías opuestas, sino como complementarias, en el sentido de que la cooperación sólo es posible allí donde existe una autonomía suficientemente garantizada y en el sentido de que el esquema cooperativo ha de actuar de forma puntual como complemento del esquema de separación y no como sustitutivo del mismo, si queremos mantener el principio jurídico de la descentralización.
- Las relaciones entre los dos niveles han de basarse fundamentalmente en el criterio de «competencia», lo que supone necesariamente que los controles sobre la actividad de las unidades de descentralización han de serlo de legalidad y no de oportunidad política<sup>9</sup>, y además en cierta forma recíprocos, ya que se ha de admitir la impugnabilidad de la legislación estatal por parte de las unidades de descentralización ante el Tribunal Constitucional.

b) Existencia de una serie de mecanismos cooperativos, si no necesariamente previstos en el Texto constitucional, al menos no impedidos por el mismo.

En este sentido, el estudio de la experiencia de los países descentralizados muestra que los mecanismos de cooperación se han desarrollado, en la mayor parte de los casos, al margen de sus textos constitucionales, de forma que se puede concluir que lo importante es no tanto que los textos los prevean cuanto al menos que no impidan el libre desarrollo *praeter constitutionis* de los mismos, es decir, que no imponga una «obligación de desunión» en la actividad de los entes y no ofrezca como único procedimiento alternativo a la desunión la unión impuesta por el Estado central<sup>10</sup>.

c) Participación de los entes descentralizados en cuanto tales en la formación de la voluntad estatal.

A mi juicio, para la existencia de auténticas relaciones de cooperación interorgánica es necesaria una participación de los entes descentralizados en cuanto tales en el Parlamento central, de forma que sólo esa cooperación intraorgánica en el órgano que tiene atribuida la «competencia de las competencias» puede, en definitiva, situar a los entes descentralizados en una situación estructural tal que la cooperación sea posible.

<sup>9</sup> En cuanto al problema de la existencia del control *di merito* en Italia y en especial a las causas de su inutilización, véase F. D'Onofrio, «Problemi di struttura del sistema delle autonomie», en *Organizzazione e diritto delle regioni*, Suplemento núm. 4 del *Bollettino di Legislazione e Documentazione Regionale*, Roma, 1982, págs. 161 y sigs.

<sup>10</sup> La ausencia de una «obligación de desunión» es señalada por Lorenzo Violini en su artículo «La collaborazione fra I Länder e le istituzioni comuni nella Repubblica federale Tedesca», en *Le Regioni*, núm. 4, 1980, pág. 652, como una de las razones en favor de la constitucionalidad de las relaciones entre los *Länder* con anterioridad a la reforma de 1969.

Ahora bien, esta afirmación debe ser matizada en el sentido de que un estudio de Derecho comparado muestra la inexistencia de un diseño exclusivo y unívoco de tal tipo de órgano. En efecto, las segundas Cámaras federales difieren entre sí en cuanto a sus métodos de elección, en cuanto a la igualdad o desigualdad de la representación de cada una de las unidades y en cuanto a su posición con respecto a la Cámara que representa la soberanía nacional.

De lo que se trata, por lo tanto, es de la existencia de una Cámara que sea capaz, por su estructura y funcionamiento, de actuar como un órgano de cooperación intraorgánica y de ser la sede privilegiada y estable para el establecimiento de relaciones de cooperación interorgánica.

Se trata, como ya hemos señalado, de condiciones estructurales necesarias, pero no suficientes, ya que, incluso cumpliéndose, en muchas ocasiones se produce el fenómeno de que el Estado está interesado en hacer aparecer como cooperativas relaciones que, en realidad, no lo son, como procedimiento para reforzar su propia legitimidad, haciendo aparecer como corresponsables en la toma de dichas decisiones a entes a los que, en realidad, les vienen —al menos en lo fundamental— impuestas.

Estamos ante el problema de fondo de la cooperación y de su distinción de la coordinación —o de la mera imposición—, especialmente cuando la relación es entre el Estado y una o varias de sus unidades y éste consiste en que existe siempre el riesgo de que «el diálogo y la colaboración entre dos sujetos situados en posición fuertemente desequilibrada en el plano de los poderes y de los medios de influencia recíproca resulten mistificadores o incluso formas enmascaradas de imposición»<sup>11</sup>.

Hay que proceder, por lo tanto, a un estudio detallado, aunque necesariamente sumario de los instrumentos concretos de actuación del principio de cooperación; para ello realizaremos, en primer lugar, un somero repaso de la experiencia cooperativa en los ordenamientos americano, alemán e italiano como clave para el estudio del sistema cooperativo de la Constitución española.

## 2. BREVE ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO

### 2.1. *Una aproximación al sentido de la «crisis del federalismo» y los nuevos modelos cooperativos*

En los tres ordenamientos analizados se puede comprobar una «crisis» de la descentralización política entendida como ejercicio separado y en compartimentos estancos de una serie de competencias por cada uno de los sujetos que tienen atribuidos constitucionalmente poderes públicos. Afirmación que, sin dejar de ser cierta, conviene matizar:

— En primer lugar, esta «crisis» no es, a mi entender, sino el reflejo puntual, en uno de los aspectos del Estado de derecho, de las propias transformaciones que ha sufrido el mismo con el paso del Estado liberal de derecho

<sup>11</sup> Bassanini-Onida, *Problemi di Diritto regionale*, t. I, Milán, Giuffrè, 1971, pág. 88.

al Estado social de derecho<sup>12</sup>. En este sentido, «la crisis del federalismo es la crisis del liberalismo<sup>13</sup>.

— En segundo lugar, el propio concepto «crisis» sólo puede ser utilizado acertadamente para la descripción del fenómeno si se entiende en su sentido etimológico de «transformación». Es, por tanto, una transformación, y una transformación, a mi juicio, parcial, una adaptación a las exigencias del Estado social interventor de las categorías de la descentralización y no, en modo alguno, una mutación brusca de las categorías fundamentales del Estado federal; y en este sentido se puede señalar:

a) No se ha producido una mutación en la razón de ser misma de la descentralización, que es, a mi entender, no tanto la de dar una serie de satisfacciones históricas a un conjunto de territorios en el seno de un Estado, sino más bien la de ser un complemento de la distribución de poderes, es decir, un instrumento de garantía de la libertad personal mediante la consideración del hombre no *uti singulis*, sino *uti sociis*, inserto en grupos culturales y geográficos.

Y esta razón de ser —la descentralización como garantía de la libertad personal y del Estado de derecho— continúa siendo perfectamente válida en el federalismo cooperativo, pero adaptada a las nuevas exigencias que provienen precisamente de la «sociabilidad».

b) Por otra parte, no es correcta, a mi entender, la afirmación de la existencia de una primera fase de federalismo dual, caracterizado exclusivamente por la independencia de las esferas, a la que ha sucedido una segunda fase caracterizada por la interdependencia de las mismas.

En efecto, el estudio de la evolución de los ordenamientos federales lleva a afirmar la coexistencia de las dos categorías desde el origen mismo del Estado federal<sup>14</sup>. A este respecto hay que señalar que la «crisis» apuntada es más bien una inversión de la importancia relativa de cada una de las fuerzas de este «par», de forma que si bien es cierto que la fase actual de evolución de las estructuras descentralizadas se caracteriza por el predominio de la variable «interdependencia»<sup>15</sup>, esto no significa ni que sea la única funcional ni que, en la fase anterior, no se produjese también una fuerte influencia de la misma.

c) No es correcta la afirmación de que la transformación consiste únicamente en un crecimiento del poder central. Esto supone una afirmación cierta, pero que, por parcial, deforma el sentido que ha adquirido el federalismo cooperativo<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Sobre las transformaciones del Estado de Derecho véase, entre nosotros, especialmente, P. Lucas Verdú, *La lucha por el Estado de derecho*, Publicaciones del Real Colegio de Bologna, 1975.

<sup>13</sup> A. La Pergola, «Gli Stati Uniti e il federalismo cooperativo; entra in scena il New Deal», en *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, núm. 34, 1976, pág. 19.

<sup>14</sup> En este sentido, véase, por ejemplo, para el caso americano, Norton Grodzings, «The federal system in american assembly», en *Goals for americans*, Prestice Hall, Englewood Diffs, 1960, que expresamente afirma: «El sistema federal nunca ha sido un sistema de actividades gubernamentales separadas.» En el mismo sentido, Lees, *The Political System of the USA*, Boston, Faber & Faber, 1976.

<sup>15</sup> Véase, para el caso americano, M. J. C. Vile, *The Structure of American Federalism*, Nueva York, Oxford University Press, 1961.

<sup>16</sup> Tal es el punto de vista que, al estudiar el federalismo americano, adopta K. Loewenstein, y que le hace concluir: «En los Estados Unidos, el federalismo ha estado siempre

En efecto, el fenómeno del crecimiento del poder central hay que incluirlo en el contexto del crecimiento de la intervención del Estado en su conjunto como consecuencia del Estado social de derecho, que ha abierto campos nuevos de actuación a los poderes públicos y, en la práctica, ha hecho crecer el montante total de la actividad realizada por las unidades de descentralización. (Como lo demuestra una simple ojeada a los presupuestos de las mismas y su evolución.)

Por otra parte, es constatable que las propias técnicas cooperativas (allí donde han sido respetuosamente aplicadas) han provocado un crecimiento de poderes de las unidades competentes que, de esta forma, y mediante instrumentos de cooperación, han llegado a desarrollar actividades en relación a intereses que una consideración «dual» de la descentralización hubieran llevado irremisiblemente a ser calificados como federales.

El elemento que caracteriza fundamentalmente a la «concepción cooperativa» no es, por lo tanto, el aumento o disminución de las competencias respectivas de sus unidades, es decir, su aspecto *cuantitativo*, sino que más bien la transformación se produce en el aspecto *cuantitativo*, en cuanto a la forma de ejercicio de las competencias, en el sentido de que tanto el orden central como el de las unidades de descentralización han de ejercer sus atribuciones no como sujetos aislados, sino como partes integrantes de una única estructura de gobierno, que actúa, en definitiva, sobre los mismos ciudadanos, de forma que «el Gobierno nacional y los de los Estados deben ser vistos no como competidores para lograr poder, sino como dos niveles de gobierno que, cooperando entre sí o complementándose, pueden satisfacer las constantes demandas sociales»<sup>17</sup>.

## 2.2. *Algunas técnicas e instrumentos de cooperación en la experiencia del Derecho comparado*

La cooperación se ha desarrollado en los ordenamientos analizados en tres frentes fundamentales, que requieren un estudio separado: en primer lugar, las relaciones cooperativas entre órganos centrales y órganos de las unidades de descentralización (cooperación interorgánica Estado-unidades de descentralización); en segundo lugar, cooperación de los órganos regionales entre sí (cooperación interorgánica interregional), y en tercer lugar, cooperación Estado-unidades en la formación de un órgano común estatal (cooperación intraorgánica). Existen, por lo tanto, mecanismos de cooperación interorgánicos e intraorgánicos, pero no se trata en absoluto de categorías separadas y aisladas, sino que, como tendrá ocasión de analizar, el correcto funcionamiento de las técnicas de cooperación interorgánica depende, en sustancia, del adecuado funcionamiento del órgano central de cooperación intraorgánica.

a la defensiva y se encuentra hoy en completo retroceso» (*Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1979, págs. 353 y sigs.).

<sup>17</sup> Commission on Intergovernmental Relations (Kestbaun Commission), «Report to the president», junio 1955, pág. 2, cit. por T. J. Graves, «I. G. R. and the executive branch», en el número monográfico dedicado a las I. G. R. por *The Annals of the Academy of Political Social Science*, núm. 416, 1974, pag. 42.

### 2.2.1. *Técnicas interorgánicas entre el Estado y las unidades de descentralización en el campo de la economía*

En el primero de los tres aspectos, las relaciones interorgánicas entre el Estado y las unidades de descentralización las técnicas de cooperación han surgido por una inadecuación sobrevenida entre los ingresos fiscales y las competencias respectivas de cada una de las esferas, como consecuencia de la aparición de nuevos campos de actuación para los poderes públicos, de las llamadas «funciones del siglo xx»<sup>18</sup>, que constitucionalmente habrían de ser competencias de los Estados, pero los cuales se encuentran privados de los instrumentos financieros y fiscales necesarios para desarrollarlas.

Se hace necesaria, por lo tanto, una intervención financiera del Estado para cubrir esas deficiencias estatales, y ésta se produce en los tres países analizados a través de instrumentos muy parecidos, pero con resultados muy distintos. Las técnicas empleadas son las siguientes<sup>19</sup>:

- El instrumento de los *sharing* (siguiendo la terminología del federalismo americano), que consiste en una redistribución general de fondos federales entre las unidades de descentralización, atendiendo a una serie de criterios objetivos (fundamentalmente el número de habitantes de cada una de ellas), bien con una finalidad general o bien dentro de una determinada área general, pero en cualquier caso corresponde a las unidades la fijación del destino concreto de los fondos.
- La técnica de los *grants*, que consiste en una donación condicionada para la realización de determinados programas concretos por los Estados. La intervención del Estado central en la redacción de los programas y en la imposición de condiciones varía de unos ordenamientos a otros.

En principio, puede parecer que, desde la teoría clásica del Derecho federal, constituyen una técnica mucho más respetuosa de la libertad de las unidades los *sharings* que los *grants* en cuanto que las posibilidades de condicionamiento de los fondos son menores por este procedimiento.

Sin embargo, esto no es tan absolutamente claro, y no lo es en base a los siguientes argumentos:

a) En primer lugar, porque los *sharing*, si bien es cierto que provocan una intervención menor, gradualmente hablando, de la federación, ésta, sin embargo (al menos en el caso americano), tiende a convertirse en omnicomprensiva<sup>20</sup>, afectando indiscriminadamente todos los campos de actuación de

<sup>18</sup> En expresión feliz de Vile, *op. cit.*

<sup>19</sup> Con respecto a estas técnicas y su evolución, véanse A. MacMahon, *Administering Federalism in a Democracy*, Nueva York, Oxford University Press, 1972; Michael Reagan, *The New Federalism*, Nueva York 1972, y el número monográfico de *The Annals*, cit. En la doctrina española véase, sobre todo, L. Ortega Alvarez, «La división de competencias económicas en los Estados Unidos», en García de Enterría y otros, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1981, págs. 35 y sigs.

<sup>20</sup> Reagan, *ob. cit.*, pág. 39.

las unidades; de esta forma, la incidencia federal gana en extensión lo que pierde en intensidad, mientras que, por el contrario, en los *grants*, «el control directo ejercido por el Gobierno nacional está confinado a actividades limitadas y bien definidas, dejando otras áreas de responsabilidad local relativamente inafectadas»<sup>21</sup>.

b) Por otra parte, la determinación de los objetivos mediante la técnica de los *grants* supone una mayor cooperación por parte de los Estados; en definitiva, y con carácter general, se puede afirmar que son proyectos de los propios Estados, libremente elaborados por ellos, los que tienden a ser financiados por el Estado central<sup>22</sup>.

c) Un tercer aspecto del problema que no puede ser olvidado a la hora de juzgar la conveniencia de uno u otro sistema es que los *grants* constituyen un instrumento mucho más adecuado que los *sharing* a la hora de establecer correctivos de las diferencias interregionales, siendo utilizados con frecuencia para el logro de *standards* mínimos nacionales. La importancia de este aspecto no puede ser minusvalorada en un Estado social de derecho.

d) Pero, por último y en definitiva, es constatable una tendencia a la equiparación de ambos instrumentos, y ello en los siguientes aspectos:

- El aspecto participativo de los *grants* tiende a hacerse extensivo también a los *sharing*.
- El aspecto omnicomprensivo de los *sharing* tiende a limitarse (como en el modelo alemán), en el sentido de fijación de unas «tareas comunitarias» como campo de intervención de los fondos federales.
- La posibilidad de imponer condiciones presentes en el instrumento de los *grants* es entendida cada vez de forma más clara como limitada a la posibilidad de elección de la federación entre proyectos distintos presentados por los Estados de forma que, en realidad, las posibilidades de actuación del Estado central en Alemania con respecto al instrumento han sido descritas como una «autorización al *Bund* para decidir si quiere apoyar una inversión de los *Länder*, en qué proporción y en qué campo, pero no a introducir sus propios proyectos»<sup>23</sup>.
- Por último, es claramente constatable especialmente en Alemania una tendencia a que los fondos provenientes de los *grants* sean repartidos o simplemente por el número de habitantes o bien en base a un explícito criterio objetivo, lo cual, si bien puede redundar en el aspecto de una mayor autonomía para los Estados, evidentemente le hace perder su potencialidad redistribuidora<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Commission on Intergovernmental Relations, «Report...», cit., pág. 122.

<sup>22</sup> Así sucede en el federalismo alemán con la interpretación realizada por la Corte Constitucional del artículo 104.A de la Ley Fundamental. Véase, fundamentalmente, B. Verf E., págs. 39, 96 y sigs, de 4-III-75, que afirma que el artículo «no es un instrumento de orientación directa o indirecta de las inversiones que permita imponer a los *Länder* los proyectos del *Bund*». Sobre la evolución jurisprudencial del federalismo alemán, es un libro esencial para los no conocedores de la lengua germana el libro de P. Blair *Federalism and Judicial Review in West Germany*, Oxford, Clarendon Press, 1981.

<sup>23</sup> C. Grawe-Leymrie, *Le federalism cooperatif en République Féderale d'Allemagne*, París, Económica, 1981, pág. 142.

<sup>24</sup> Como prueba de esta tendencia se pueden aportar dos cuadros, uno referente a las ayudas recibidas en materia de construcción urbana (vía de ley) y otro en materia de in-

En conclusión, *grants* y *sharing* tienden a convertirse en instrumentos muy similares entre sí, quizá únicamente diferenciados por una relativa mayor participación del Estado central mediante la técnica de los *grants*, y, a mi entender, constituyen, en cuanto que cada vez se desarrolla una mayor actividad de los Estados a la hora de la toma misma de las decisiones concretas, adecuados instrumentos de adaptación de los Estados descentralizados a las nuevas necesidades surgidas de la planificación y, en general, del Estado social de derecho.

El estudio de Derecho comparado realizado muestra, sin embargo, que los mismos instrumentos pueden obedecer en su aplicación concreta a una lógica de autonomía o a una lógica de centralización, y esto depende fundamentalmente de la estructura en que dichos instrumentos son aplicados; allí donde las unidades no se encuentran en una situación de «relativa equiparación» con respecto al Estado central (como parece ser el caso de Italia), estos instrumentos, o bien no han funcionado en absoluto (siendo abnegados en su eficacia por una actividad parlamentaria de creación de leyes con fondos vinculados) o bien cuando lo hacen constituyen un riesgo real —actuando muchas veces en la práctica— de que tal actividad redunde en una pérdida real de autonomía de las unidades de descentralización<sup>25</sup>.

### 2.2.2. *Mecanismos de cooperación interorgánica entre las unidades: los convenios interterritoriales*

Bajo este epígrafe incluimos una serie de acuerdos realizados entre los Estados o regiones que tienen en realidad muy pocas notas en común en los

versiones futuras (origen convencional) y ver que en ambos casos coinciden sustancialmente la proporción recibida por cada Land con el número de sus habitantes. Una visión conjunta de ambos cuadros para el año 1976 produce el siguiente esquema:

Land	% Población	Ayuda const.	Ayuda inver. fut.
Baden-Wurttemberg .....	14,8	12,9	14,0
Baviera .....	17,4	15,7	17,5
Berlín .....	3,4	8,8	3,9
Bremen .....	1,2	2,4	1,5
Hamburgo .....	2,9	1,0	2,4
Hesse .....	8,9	9,6	9,8
Baja Sajonia .....	11,7	12,5	11,2
Renania-Westfalia .....	22,1	27,8	25,6
Renania-Palatinado .....	6,0	7,9	6,2
Sarre .....	1,8	1,6	2,3
Schleswig-Holstein .....	4,1	5,6	5,6

FUENTE: Elaboración propia, sobre los datos ofrecidos por Grewe-Leymarie en *Le federalisme...*, ob. cit., págs. 140-147.

<sup>25</sup> En este sentido se pronuncia A. Barrera, «Le potestá e le attività delle regioni quali enti di programmazione economica e territoriale», en *Organizzazione e diritto...*, cit., página 138. En idéntico sentido, Bardusco, *Lo Stato regionale italiano*, Milán, Giuffrè, 1980, pág. 173, y Cassese-Serrani, «Regionalismo moderno: cooperazione fra Stato e regioni e fra regioni in Italia», en *Le Regioni*, 1980, espec. pág. 404.

diferentes Estados analizados; entre las características generales podemos señalar:

- Son prácticas, con frecuencia, no constitucionalizadas, pero que se consideran implícitas en los Textos constitucionales en cuanto que constituyen simplemente una «forma» de ejercicio de las propias competencias.
- Suponen una superación de la concepción de la territorialidad como límite de ejercicio de las competencias de las unidades y el reconocimiento de una esfera de intereses que no son ni puramente locales ni puramente estatales, y que pueden ser satisfechos sin la intervención del Estado.
- Su finalidad: los convenios surgen en un primer momento por la necesidad de dar respuesta a problemas fronterizos, en sentido estricto, entre las unidades o al menos de los problemas que surgen en zonas limítrofes entre dos unidades, zonas que si bien, económicamente, constituyen una unidad, no son, políticamente, como resultado de la división territorial (la no necesaria coincidencia entre «región política» y «región económica»).

Esta primitiva concepción es rápidamente superada, y hoy son considerados como instrumentos normales de realización de las propias competencias, con carácter general<sup>26</sup>, y han sido utilizadas con frecuencia como procedimiento para conseguir acuerdos voluntarios entre las partes que corrijan algunos de los inconvenientes de un tratamiento desigual de determinados problemas que, a la larga, hubieran provocado una intervención del Estado en el sector, es decir, como un instrumento de «armonización preventiva», sin la cual la intervención del Estado central hubiera sido mayor, ya que «permiten a los Estados realizar una continua acción cooperativa en campos en los que no pueden actuar de forma efectiva por separado... campos que podrían caer, por defecto, bajo el poder federal si no son ocupados por la iniciativa de los Estados<sup>27</sup>. En este sentido se puede afirmar que los convenios constituyen una consecuencia y una reacción contra la intervención estatal.

Se pueden constatar, sin embargo, notables diferencias en los diversos sistemas analizados con respecto a la configuración jurídica de estos instrumentos:

- En primer lugar, en cuanto a los sujetos participantes, es observable una tendencia en el federalismo alemán a la realización de acuerdos que abarcan el conjunto de los *Länder*, de forma que la mayor parte de ellos son «nacionales», en el sentido de que abarcan el conjunto del territorio nacional. Este dato, que recalca aún más el aspecto de «armonización preventiva» que hemos apuntado, no es compartido por la

<sup>26</sup> Un detalladísimo cuadro de la evolución en el número, sujetos participantes y finalidad de los compacts americanos en el período 1783-1969 fue elaborado por el Chicago Council of States Governors en 1971 y recogido por Welch y Clark en su trabajo «Interstates compacts and national integration: An empirical assessment of some trends», en *The Western Political Quarterly*, vol. XXVI, núm. 3, sept. 1973, pág. 478. Es muy interesante también, para este aspecto, la obra de MacMahon ya citada.

<sup>27</sup> Leach y Sugg, *The Administration of Interstates Compacts*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1959, pág. 5.

experiencia americana, y constituye un elemento en modo alguno intrascendente para la actual consideración del federalismo, en cuanto que el mismo tiende cada vez más a configurarse como «bipolaridad». Estado-conjunto de las unidades frente al primitivo policentrismo de iniciativas de entes en defensa de sus propias peculiaridades, que parecía la razón de ser misma del federalismo en algún momento de su evolución.

- En cuanto a la intervención o no de órganos federales en los mismos, hay que concluir que estamos ante dos sistemas distintos: en el caso alemán, no se produce una intervención legislativa del Estado central, sino simplemente de los *Länder*, de forma que el convenio se transforma en dos o más leyes estatales, y en Estados Unidos, el necesario consentimiento del Congreso, bien sea «expreso» o «táctico», provoca, sin embargo, una transformación del convenio en una ley federal.
- En cuanto a sus efectos jurídicos, hay que reconocer que, partiendo de que ni en el sistema americano ni en el alemán, son instrumentos capaces de producir obligaciones por sí mismos, sino sólo en cuanto que son convertidos en leyes, sin embargo, el que se trate de una única ley federal o de varias leyes estatales va a provocar una diferente naturaleza jurídica; en efecto, en ninguno de los dos sistemas los convenios pueden producir efectos directamente sobre los particulares, sino sólo en cuanto se transformen en leyes, pero los acuerdos ratificados por ley federal en el sistema americano pueden contener cláusulas que afecten directamente a los particulares<sup>28</sup> frente a los acuerdos por el sistema alemán, que son simplemente obligaciones políticas dirigidas sólo a los órganos legislativos o administrativos estatales.
- En el sistema americano, al tratarse de una ley federal, el Congreso puede impeler su cumplimiento a los estados firmantes, acto que no se puede realizar por el Parlamento alemán con respecto a los acuerdos *interländer*.
- La intervención de los Tribunales centrales, en particular de las Cortes Constitucionales, en los desacuerdos surgidos entre los Estados en la aplicación de un convenio obedece, en consecuencia, a dos lógicas distintas, en el sistema americano, a que se trata de una ley federal, y en el alemán ha de ser reconducida a los conflictos interestatales.

Por último, hay que recalcar tres diferencias importantes de los convenios en Estados Unidos y Alemania con respecto al sistema italiano:

- En los dos sistemas federales se trata de un sistema absolutamente voluntario de cooperación entre las unidades; sin embargo, en Italia existe una serie de supuestos de cooperación interregional impuesta por el Estado como condición misma de transferencia de la competencia, imposición que parece repugnar la esencia misma del sistema<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Y ello desde fechas muy tempranas en la historia de la Unión; véase, por ejemplo, Poole y Fleeger 11 Pet 185 (1837) y Rhode Island v Massachussets, 1838 U. S.

<sup>29</sup> En efecto, el DPR 616/1977, que instaura el sistema, configura en algunos de sus artículos la cooperación interregional como una carga para la transferencia y el ejercicio de

- En Estados Unidos y Alemania no hay ningún tipo de dificultad a la hora de admitir los convenios como instrumento general del ejercicio de las competencias de los Estados, con el único límite general del respeto a la forma federal, límite que impide una federación de las unidades entre sí, al margen del Estado central. En Italia no aparece, sin embargo, en absoluto claro el carácter general del instrumento, y existen serias y fundadas dudas sobre si la eficacia del mismo puede ir más allá de dar una continuidad a la acción administrativa en territorios geográficamente limítrofes<sup>30</sup>.
- Por último, en cuanto a su importancia en el conjunto de la estructuración de las relaciones intergubernamentales, hay que afirmar que si hoy día los convenios pueden ser considerados, sin lugar a dudas, como una de las más importantes técnicas de acción administrativa en los régímenes federales, sin embargo en Italia se trata de un instrumento absolutamente marginal.

En conclusión, vemos que también el éxito de la aplicación de estos instrumentos cooperativos depende fundamentalmente de la estructura en que se realice, de forma que incluso se puede producir la «preversión» de que un mecanismo, por esencia voluntario, se convierta en una imposición centralizadora del Estado.

### 2.2.3. *Conclusión: dependencia del funcionamiento de los instrumentos de cooperación interorgánica de la adecuada estructuración del órgano central de cooperación intraorgánica*

El estudio de estos mecanismos pone de manifiesto, a pesar de la identidad apuntada, lo que Bassanini y Onida califican de «sustancial ambigüedad de la filosofía de la cooperación», es decir, que la cooperación puede obedecer tanto a la lógica de la descentralización como a la de la centralización. En efecto, las técnicas sobre las que se estructura la cooperación han mostrado una sorprendente neutralidad en el sentido de que se han mostrado capaces de actuar como auténticos mecanismos cooperativos que permiten la adecuación de las estructuras descentralizadas a las constantes demandas de intervención pública del Estado social de derecho, pero también de ser instrumentos de una coordinación impuesta por los poderes centrales, que pueden poner en peligro incluso la propia definición del Estado como descentralizado. Este dato hay

la competencia. Tal es también el supuesto de la Ley 754/1975, de 23 de diciembre, sobre los Institutos Zooprofilácticos experimentales. Véase sobre esta norma dos artículos de Domenichelli, «Verso un diritto interregionale», en *Le Regioni*, 1/76, págs. 68 y sigs., y «Norme, accordi, e Leggi della disciplina interregionale degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali», en *Le Regioni*, 4/80, págs. 600 y sigs.

<sup>30</sup> Tal es, en realidad, el tenor literal del artículo 6.<sup>º</sup> del DPR 616: «Las Regiones... para las actividades y servicios que interesen a *territori finitimi...*», y con tal carácter ha sido defendido por parte de la doctrina; véase Elio Gizzi, «Osservazioni sul concetto di uffici e gestioni comune per attività e servizi interregionali», en *Stato e Regioni*, núm. 1/1976, pág. 30.

<sup>31</sup> Bassanini-Onida, *ob. cit.*, pág. 48.

que ponerlo, a mi juicio, en relación con la estructuración que el Estado realice de la cooperación intraorgánica en sede parlamentaria.

Desde mi punto de vista, una estructuración sobre bases «autonomistas» de las técnicas cooperativas interorgánicas requiere como condición necesaria la existencia de un órgano central a través del cual las unidades de descentralización contribuyen a la formación de la voluntad estatal.

Este órgano central de cooperación intraorgánica puede ser estructurado de diversas formas, y, de hecho, como ya hemos señalado, no existe un único diseño del mismo. A este particular, en mi opinión, hay que hacer constar que el Bundesrat alemán se trata de un órgano más adaptado a la lógica de la cooperación que el Senado americano, no tanto, ni siquiera principalmente, por el sistema de designación de sus miembros, sino más bien por ser, según la ley fundamental, un órgano a través del cual los *Länder* cooperan no sólo en la legislación, sino también en la administración, y no se puede olvidar que, en gran parte, el federalismo cooperativo es un federalismo administrativo.

Ahora bien, este último dato no puede justificar que ese órgano central de cooperación se estructure en un órgano ejecutivo en lugar de en sede parlamentaria (como se pretende en el caso italiano con la institucionalización de la Conferencia de Presidentes de las Juntas Regionales)<sup>32</sup>. Al contrario, este punto de vista es, a mi juicio, criticable tanto desde la democraticidad del sistema y la centralidad del Parlamento como desde el de su eficacia, ya que, en definitiva, un órgano de este tipo está llamado (por la lógica misma del reparto de competencias) a tener un papel meramente consultivo, que no es en forma alguna suficiente para garantizar una influencia significativa de las regiones en la formación de la voluntad del Estado.

### 3. EL SISTEMA COOPERATIVO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

#### 3.1. *La cooperación como deber; su fundamento constitucional*

La cooperación en nuestro sistema jurídico no es solamente una necesidad práctica para el correcto funcionamiento de la estructura descentralizada, sino que además se puede considerar un auténtico *deber jurídico* para todas las partes que componen el sistema, deber que hay que considerar implícito en la esencia organizativa que consagra nuestra Constitución; es, por lo tanto, un auténtico principio organizativo e interpretativo del Estado autonómico.

A la hora de buscar el fundamento constitucional del principio de cooperación hay que comenzar por distinguirlo de dos principios expresamente formulados en el texto constitucional:

<sup>32</sup> La Conferencia de Presidentes de Juntas Regionales, órgano todavía no institucionalizado, funciona desde enero de 1981 con una frecuencia de reunión prácticamente mensual. Su institucionalización forma parte del proyecto de reforma de las instituciones presentado por Spadolini el 13 de mayo de 1982. Sobre la Conferencia, véase Alberto Capotosti, «La Conferenza Permanente per I rapporti fra Stato e Regioni; una tendenza verso il regionalismo cooperativo», en *Le Regioni*, 1981.

— En primer lugar conviene distinguirlo del principio de *solidaridad*; para ello partimos de que el principio de solidaridad en nuestra Constitución afecta de modo directo y principal a las relaciones entre Comunidades Autónomas y sólo en cuanto que el Estado es «garante» de la efectiva realización del mismo; puede afectar, indirecta y reflejamente, a las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas. A favor de esta hipótesis interpretativa del principio de solidaridad se pueden apuntar los siguientes argumentos:

- a) La propia redacción del artículo 2.º de la Constitución, en el que el término se refiere a las relaciones entre nacionalidades y regiones.
- b) La regulación del Fondo de Compensación Interterritorial del artículo 158.2 de la Constitución, en la que la intervención del Parlamento central es para hacer efectivo el principio de solidaridad, y se concreta en el reparto de unos fondos.
- c) El tratamiento estatutario del principio de solidaridad, que se refiere de forma central a las relaciones entre las propias regiones.
- d) El principio de solidaridad en las relaciones entre Estado y regiones aparece en nuestra Constitución con marcado carácter unilateral; se parte de que las regiones han de «moderar» en cierta forma el uso de sus competencias por respeto al principio de solidaridad con respecto a las otras regiones, y que en caso de que no lo hagan, el Estado puede cumplir el papel de garante de la misma, pero no se prevé, en modo alguno, la hipótesis de que sea el Estado el que haya de moderar sus propias competencias en nombre de tal principio, lo cual distingue a la solidaridad del principio de «lealtad federal» y, en última instancia, impide la identificación del principio de solidaridad con el principio de cooperación<sup>33</sup>.

Por todo lo cual podemos concluir que si bien el principio de solidaridad puede identificarse con el principio de cooperación entre las propias Comunidades autónomas, sin embargo, las relaciones de cooperación que surjan entre el Estado y las Comunidades Autónomas en su conjunto, que incluyen además mecanismos participativos de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal, son difícilmente explicables desde la categoría «solidaridad».

— En segundo lugar es necesario distinguir la cooperación del *principio de coordinación*<sup>34</sup>. La distinción parte de que, si bien es cierto que cooperación

<sup>33</sup> Una distinción entre el principio de solidaridad y el de cooperación se contiene, a mi juicio, en la STC de 4 diciembre 1982, sentencia en la que, a pesar de remarcar la importancia del principio de solidaridad, sin embargo en el momento en que aparece el supuesto claro de aplicación jurídica del mismo en las relaciones entre una Comunidad Autónoma y el Estado, en cuanto que la estricta aplicación del reparto de competencias se produciría en perjuicio de la Comunidad Autónoma, el Tribunal renuncia a hacerlo y utiliza el principio de *cooperación*, afirmando: «Es aconsejable una adecuada colaboración entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma que ayude a buscar soluciones equitativas; esa colaboración, conviene señalarlo, es necesaria para el buen funcionamiento de un Estado de las autonomías, incluso al margen de la distribución competencial y estatutaria de las competencias respectivas.»

<sup>34</sup> El Tribunal ha mostrado, sin embargo, una cierta tendencia a mezclar en algún grado ambos principios, así, por ejemplo, en la STC de 4 mayo 1982, en la que, después de afir-

y coordinación pueden perseguir los mismos objetivos, sin embargo el principio de coordinación se trata de una aplicación directa y jerárquica del principio de unidad y, por lo tanto, va a actuar como correctivo de algunas de las consecuencias de la autonomía mediante instrumentos dotados de un cierto matiz jerárquico.

Este matiz jerárquico es claramente constatable en las dos manifestaciones fundamentales del principio de coordinación en nuestro sistema constitucional, que son, en el plano legislativo, las leyes de Armonización del artículo 150.3<sup>35</sup>, y en el plano de la actividad administrativa, la figura del delegado del Gobierno del artículo 154<sup>36</sup>.

Rechazada la reconducción del principio de cooperación al de «solidaridad» y al de «coordinación», hay que concluir que el fundamento constitucional del mismo consiste en que resulta absolutamente necesario para el cumplimiento de las finalidades que la Constitución se propone con la institución del Estado autonómico<sup>37</sup>.

En este sentido, sin la existencia de adecuadas técnicas de cooperación, resulta imposible en primer lugar el logro de una satisfacción racional de los nacionalismos periféricos en una nueva forma de concebir la unidad estatal, ya que hay que considerar que una autonomía, sin adecuados mecanismos de participación, está destinada o a ser inoperante o a ser disgregadora, y en cualquiera de los dos casos resultaría insatisficha esta primera finalidad de la institución. En segundo lugar resulta también necesario desde la concepción de la autonomía como técnica de libertad, ya que el concepto de libertad ha de incluir necesariamente el de participación, que lo convierte en libertad en el Estado y no en libertad *frente* al Estado. Por último, una organización autonómica que pretende ser al mismo tiempo una técnica de reforma del propio Estado y de su administración ha de partir de la base de que la eficacia de una estructura descentralizada depende en buena medida de la existencia de canales de cooperación entre las diferentes esferas decisorias.

En definitiva, se puede afirmar la existencia de un principio de cooperación que parcialmente se identifica con el de unidad, ya que con él se trata de lo-

mar que el principio de cooperación no se tiene que justificar en ningún precepto concreto, recuerda, sin embargo, a mayor abundamiento la existencia del principio de coordinación como posible base del mismo, del mismo modo en la sentencia sobre la LOAPA de 10 de agosto de 1983, que, al declarar la inconstitucionalidad del artículo 8.2, afirma: «... el carácter necesario y vinculante... colocan al precepto en un plano distinto al de la cooperación y coordinación».

<sup>35</sup> Sobre este instrumento, afirma Leguina: «Denota una marcada orientación centralizadora, ... es oscuro y equívoco... es un instrumento normativo muy peligroso para las autonomías... elimina virtualmente los espacios de poder regional exclusivo...» Notas todas ellas que hacen prácticamente imposible su confusión con un instrumento cooperativo. Véase Leguina, «Las Comunidades Autónomas», en *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, AA. VV., dirigida por García de Enterría y Predieri, Madrid, Civitas, 1980, pág. 823.

<sup>36</sup> En contra del matiz jerárquico de la institución se han pronunciado Martínez Sospedra y Aguilló, *Lecciones de Derecho constitucional*, t. II, F. Torres, Valencia, 1982, pág. 122.

<sup>37</sup> Sobre este tema, véase García Roca y Santolaya Machetti, «Consideraciones sobre las finalidades del Estado autonómico como institución», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 66, Madrid, 1982, págs. 146 y sigs.

grar un nuevo concepto de la unidad misma del Estado, parcialmente con el de autonomía, en cuanto que el mismo se ha de estructurar en una serie de técnicas que supongan un libre ejercicio de las competencias autónomas, y, por último, se identifica también en parte con el de solidaridad, ya que su razón última de ser es la necesaria actuación solidaria de entidades que forman parte de una misma unidad estatal.

Se trata, en conclusión, de una auténtica síntesis armónica de los tres grandes principios que, según el artículo 2.º de la Constitución, caracterizan la forma del Estado español.

### 3.2. *Estudio de los mecanismos interorgánicos de cooperación*

El estudio de los concretos mecanismos de cooperación en la Constitución española ha de partir de la premisa misma de la consideración de las regiones como entes de competencias delimitadas, pero portadores de intereses generales; auténticos entes políticos, que, como tales, han de contar con una serie de instrumentos que los hagan capaces de incidir en la formación del «interés general del Estado».

Considerar estos mecanismos desde el estricto punto de vista de instrumentos de defensa de las competencias concretas supone, desde mi punto de vista, desconocer la importancia política de las Comunidades Autónomas en cuanto unidades estructurales del propio Estado y contraponer de una forma absolutamente injustificada el concepto de «interés estatal» cuando, en realidad, este último no puede ser sino una síntesis armónica de los intereses comunitarios<sup>38</sup>.

#### 3.2.1. *La participación de las Comunidades Autónomas en la defensa del interés supremo de la Constitución a través de su actuación ante el Tribunal Constitucional*

Este mecanismo tiene un primer reflejo en la legitimación de las Comunidades Autónomas para la impugnación de la legislación estatal que juzguen contraria al diseño constitucional.

En este aspecto concreto, la primera interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, en su sentencia de 14 de julio de 1981, contiene una doctrina sumamente restrictiva con respecto al papel de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal, ya que el Tribunal delimita, en base al artículo 32 de la LOTC, esta legitimación a la defensa de los intereses estrictamente autonómicos, con lo cual diseña unas Comunidades Autónomas privadas de «interés» con respecto a la aplicación correcta de la Constitución en materias que no se refieran estrictamente a su ámbito de autonomía, y todo ello como una consecuencia de la identificación entre «esfera de autonomía» y listado material de competencias en sentido técnico-administrativo, con lo

<sup>38</sup> Sobre el problema de las relaciones entre los intereses regionales y los intereses nacionales, muy estudiado en la doctrina italiana, véase, sobre todo, A. Barbera, *Regioni e interesse nazionali*, Milán, Giuffrè, 1974.

que, en definitiva, el Tribunal niega implícitamente a las Comunidades Autónomas su carácter de entes políticos portadores de valores generales<sup>39</sup>.

A pesar de que en alguna medida dicha doctrina ha sido superada por las posteriores sentencias de 14 de junio y 23 de diciembre de 1982, dicha superación es, sin embargo, desde mi punto de vista, parcial, ya que, si bien en las mismas se diseñan Comunidades que no son solamente entes gestores de un determinado listado de competencias, sino además auténticos entes políticos, sin embargo, el criterio de «competencia» sigue siendo válido a la hora de pretender la declaración de inconstitucionalidad de una ley estatal, ya que el Tribunal exige que exista algún vínculo material entre la materia que se impugna y las competencias de la Comunidad Autónoma impugnante, con lo cual, *a sensu contrario*, se excluye la posibilidad de impugnación de la legislación que se refiere a competencias exclusivas del Estado.

En definitiva, este primer instrumento de cooperación aparece en la interpretación realizada del texto constitucional por el Alto Tribunal, como parcial e imperfecto, en cuanto todavía no se ha reconocido a las Comunidades Autónomas su posición de entes de intereses generales que, como tales, pueden participar de forma global en la defensa y promoción de la propia Constitución, sino que su papel en este sentido se encuentra todavía de alguna forma condicionado y vinculado a su concreto haz de competencias.

La doctrina ha señalado como uno de los aspectos concausantes de la posición del Tribunal hacia la autonomía el hecho de que el mismo, en su composición, «no acoge la presencia de jueces constitucionales de extracción autonómica»<sup>40</sup>.

En efecto, la Constitución de 1978, a pesar del precedente del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República, no ha considerado a las Comunidades Autónomas como sujetos capaces de participar en el nombramiento de los magistrados *en principio*.

Sin embargo, tal ausencia es, a mi entender, superable de forma refleja mediante la conversión del Senado en una auténtica «cámara territorial», que tendría como consecuencia que cuatro de los miembros del Tribunal serían nombrados por el órgano representativo de las Comunidades Autónomas, lo que produciría un Tribunal más sensible a las demandas autonómicas, acercando con ello nuestro sistema de designación al previsto en el artículo 94 de la Ley Fundamental de Bonn.

Nos encontramos en este punto con el dato, por primera vez en relación al ordenamiento jurídico español, pero ya puesto de manifiesto en el estudio de Derecho constitucional comparado realizado, de que el eficaz funcionamiento de un mecanismo de cooperación interorgánica depende de la adecuada estructuración de la cooperación intraorgánica.

<sup>39</sup> Críticas a esta sentencia se pueden encontrar, entre otros, en los trabajos de L. Vandelli *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982, págs. 373 y sigs.; Pablo Lucas Murillo, *Las normas programáticas de los Estatutos de Autonomía; intento de interpretación* (inédito, de próxima aparición), y García Roca y Santolaya Machetti, «Consideraciones...», cit. Sin embargo, la mejor crítica realizada a la sentencia es el voto particular que contiene, firmado por los magistrados Latorre, Díaz de Velasco, Tomás y Valiente y Fernández Viagras.

<sup>40</sup> Martínez Sospedra y Aguiló, *ob. cit.*, pág. 116.

### 3.2.2. *Iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas*

Hay que empezar por señalar que este mecanismo constituye una sustitución parcial e imperfecta de la participación de las Comunidades Autónomas directamente en un órgano legislativo central: en este sentido, es auténticamente sintomático que el mismo sólo aparece en Estados descentralizados no federales, es decir, precisamente en aquéllos que, reconociendo una cierta importancia a todos o a alguno de los grupos territoriales que componen la unidad del Estado, sin embargo, carecen de una Cámara que los represente.

El estudio de este mecanismo ha de tener en cuenta además que el mismo ha sido, en general, en la experiencia de otros ordenamientos, de muy escasa eficacia, tanto desde el punto de vista «participativo» como del de «defensa de las competencias autonómicas», como lo prueba de forma diáfana la experiencia regional italiana, que es, en este aspecto, el ordenamiento más similar al nuestro<sup>41</sup>.

La *ratio* de la iniciativa legislativa regional es la de buscar un vínculo de unión entre dos sujetos legislativos en un único ordenamiento jurídico y al mismo tiempo el otorgar a las Comunidades Autónomas un procedimiento de participación en la formación de la voluntad estatal; no tiene por qué limitarse, por lo tanto, al campo competencial de las propias Comunidades, sino que hay que concebirlo como un instrumento general de finalidades más amplias; no es, por lo tanto, un mero mecanismo de defensa de las competencias actuales o de solicitud de nuevas competencias, sino sobre todo un instrumento de participación en la formación de la voluntad estatal<sup>42</sup>.

Se plantea, sin embargo, dos problemas en torno a la regulación concreta del instrumento en nuestro ordenamiento jurídico:

a) El primero de ellos es que la recepción estatutaria del mismo adolece, desde mi punto de vista, de un sesgo excesivamente competencial, en el sentido de que la mayor parte de los Estatutos no se limitan a recoger el poder general que la Constitución diseña —en el marco del cual caben obviamente las iniciativas que tengan por objeto una defensa o ampliación de las propias competencias regionales—, sino que, además, y en artículos separados, lo ponen en relación directa con la ampliación extra estatutaria de competencias del artículo 150 y, sobre todo, a raíz de los Acuerdos autonómicos, como procedimiento para provocar la actuación del procedimiento previsto en los

<sup>41</sup> En Italia, a partir de la VI Legislatura, que coincide con la institucionalización de las regiones de Estatuto ordinario, se han presentado un total de 144 iniciativas legislativas regionales de las que solamente dos han conseguido convertirse en normas, y además, en materias tan marginales como la protección de la denominación de origen del jamón Veneto. Para un cuadro completo de las iniciativas, véase *Reporto 1982 sullo stato delle autonomie* (Reporto Aniassi), Roma, Istituto Poligrafico e Zecco dello Stato, 1982, páginas 515 y sigs.

<sup>42</sup> Una visión mucho más restrictiva de la iniciativa en la doctrina española, en Juan Santamaría Pastor, «Comentario al artículo 87», en *Comentarios a la Constitución*, AA VV, dirigido por Garrido Falla, Madrid, Civitas, 1980; en menor medida, pero restrictivo, Santiago Muñoz Machado, *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1979, pág. 177.

Acuerdos para convertir a las autonomías del artículo 143 en autonomías plenas, sin necesidad de recurrir a la reforma estatutaria.

Las Comunidades Autónomas parece que, por lo tanto, no han captado el auténtico sentido de la iniciativa legislativa como instrumento de participación general en la formación de la voluntad estatal, sino que más bien han tendido a ver la misma como un instrumento de incitación a los órganos centrales para la delegación o transferencia de competencias estatales a los órganos autonómicos. Adolece, por lo tanto, el tratamiento estatutario, a mi juicio, de una cierta miopía y estrechez de miras, de forma que las Comunidades Autónomas insisten en el aspecto «autonomía» en la utilización de un instrumento que se refiere fundamentalmente al aspecto «participación».

b) El segundo de los problemas se refiere al procedimiento de tramitación parlamentaria; al margen de su complejidad extraordinaria, el aspecto que más llama la atención del mismo es que una Constitución que crea una Cámara de representación territorial, sin embargo, regule un procedimiento para las iniciativas regionales que haga que las mismas se produzcan ante el Congreso de los Diputados.

El dato resulta, sin embargo, más significativo que de incidencia real, ya que, debido a la propia subordinación del Senado con respecto al Congreso en el procedimiento legislativo, en realidad el que la Constitución hubiera hecho de la Cámara territorial el órgano de recepción, si bien hubiera sido más lógico, desde el punto de vista del bicameralismo, sin embargo apenas hubiera supuesto una mejora del *status* de las mismas en términos procedimentales.

En definitiva, el significado mismo del instrumento, la experiencia del Derecho constitucional comparado y la inadecuada regulación que del mismo se realiza en la Constitución y en los Estatutos hacen concluir que el mismo, con toda probabilidad, está llamado a cumplir un papel muy marginal y modesto como instrumento de participación de las unidades territoriales en la formación de la voluntad estatal, papel en modo alguno comparable al de una auténtica Cámara territorial, cuya inexistencia trata en alguna forma de suplir.

### 3.2.3. *Las técnicas de cooperación en el campo de la economía*

Hay que empezar por hacer constatar que, como lo prueba el estudio del Derecho constitucional comparado, éste es precisamente el campo en el que la cooperación y la participación es más precisa a la hora de hacer compatible la categoría Estado social con la de Estado descentralizado. En efecto, estamos ante unas materias en las que la descentralización política ha de tener su expresión no en base a la categoría «competencia», sino fundamentalmente en la de «participación», ya que se trata de unos campos de actuación que, en cierta forma, se sobreponen y escapan a la lógica misma del reparto competencial<sup>43</sup>.

La defensa de la autonomía adquiere, por lo tanto, en este ámbito fundamentalmente el aspecto de participación y codecisión. Ya hemos tenido ocasión

<sup>43</sup> Sobre el tema, véase J. Tormos Mas, «La intervención de las Comunidades Autónomas en la economía», en *REDA*, 1981, y «El proceso de distribución de las competencias económicas y la necesaria unidad de la política económica», en *Estado y sector público en España*, Madrid, Fundación Hogar del Empleado, 1980; E. García de Enterría, «Estudio introductorio a la distribución de competencias...», cit.

de comprobar cómo los mecanismos que para su estructuración se han actuado son, en realidad, desde el punto de vista teórico, muy similares en los Estados federales y en el ordenamiento italiano, pero han provocado, sin embargo, resultados muy diversos, con lo que se han demostrado como capaces de obedecer a una lógica de la centralización o a una lógica de la autonomía.

El estudio de los mecanismos de compensación interterritorial en el ordenamiento jurídico español, previstos en los dos párrafos del artículo 158 de la Constitución, y desarrollados por la LOFCA y la futura Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, permite, en efecto, individualizar, en el ordenamiento español, los dos instrumentos típicos de los Estados federales.

Por una parte, el artículo 15 de la LOFCA, en desarrollo del 158.1 de la Constitución, establece unas asignaciones presupuestarias bastante similares a las de los *grants* americanos y a las ayudas federales alemanas, con la ventaja incluso sobre estos sistemas de tratarse de ayudas coyunturales.

Por otra parte, el artículo 16 de la LOFCA, en desarrollo del artículo 158.2 de la Constitución, y desarrollado a su vez por el Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, presenta un sistema aparentemente similar al de los *sharings* en cuanto que, en este punto, no se trata de actuar sobre un aspecto concreto para lograr en el mismo un *standard* determinado a nivel nacional, como en el apartado anterior, sino que lo que se pretende es el doble objetivo de complementar recursos y de hacerlo de forma redistributiva, en corrección de desequilibrios territoriales. Sin embargo, se diferencia notablemente del sistema americano en que estos recursos se otorgarán en base a proyectos concretos.

Pero, en definitiva, donde todo el sistema quiebra es en la estructuración de la participación de las Comunidades Autónomas en relación a estos fondos.

En efecto, el mismo se articula a través de un órgano mixto, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, establecido por el artículo 3.º de la LOFCA, y que, a mi juicio, es un instrumento absolutamente inadecuado para lograr una auténtica participación de las Comunidades Autónomas; y ello por el sistema de la toma de decisiones, que está diseñado de tal forma por el Reglamento de Régimen Interior del Consejo (siguiendo la recomendación del Informe sobre Financiación de las Comunidades Autónomas), que el mismo permite la adopción de una recomendación por mayoría absoluta, lo cual, teniendo en cuenta que el Estado tiene el 50 por 100 de los votos, supone que el poder central puede adoptar cualquier recomendación con el simple apoyo del representante de una sola Comunidad Autónoma.

En definitiva, en toda esta fundamental materia las Comunidades Autónomas apenas cuentan con mecanismos de cooperación interorgánica; las decisiones quedan, en definitiva, en manos de órganos centrales, y es, por lo tanto, aún más imprescindible si cabe, que las Comunidades Autónomas gocen de una adecuada representación en los mismos, y en esta ocasión la propia Constitución parece reforzar esa idea al regular, con respecto al Fondo de Compensación, uno de los escasos supuestos constitucionales en que la iniciativa corresponde a la Cámara definida como de «representación territorial».

### 3.2.4. *La cooperación interregional*

Otro instrumento de cooperación intraorgánica, pero destinado a desarrollarse en esta ocasión fundamentalmente con respecto a la actividad de las propias Comunidades Autónomas, lo constituye el mecanismo de los Convenios y Acuerdos de Cooperación Interterritorial del artículo 145.2 de la Constitución<sup>4</sup>. Se trata de un artículo complejísimo en cuanto a su articulación; de su tenor literal se puede afirmar que se otorga a los Estatutos de autonomía la posibilidad de delimitar un tipo de cooperación, «los convenios» con respecto a los cuales la Constitución sólo exige que se refieran a «gestión y prestación de servicios propios» y la carga de que han de ser comunicados a las Cortes Generales, pero con el alcance que fijen los propios Estatutos; y un segundo supuesto, al parecer residual, que dependerá en su amplitud de la delimitación hecha por los Estatutos con respecto al primero, el cual necesita una auténtica «autorización» de las Cortes.

La distinción entre ambas figuras pasa, por lo tanto, por la regulación estatutaria, y dependerá de la interpretación que los mismos realicen de los conceptos «gestión y prestación» «propios» y «comunicación».

El concepto de gestión y prestación, que no ha sido determinado por ningún Estatuto, significa que si bien los convenios y acuerdos pueden afectar a la totalidad de la actividad «propia» —en el sentido que veremos a continuación— de las Comunidades Autónomas, sin embargo, en ningún caso puede afectar a la titularidad de las mismas, sino sólo a su actuación concreta; en definitiva, con ello se afirma que el instrumento consiste simplemente en un acuerdo de naturaleza política sobre el uso autónomo, pero concertado, de las facultades de cada una de las Comunidades Autónomas, de forma que en ningún caso pueden ser consideradas fuentes normativas, ya que carecen de toda eficacia jurídica hasta el momento mismo que sean «interiorizados» en las correspondientes normas autonómicas.

Ahora bien, admitiendo tal criterio, el concepto no resulta operativo para la distinción entre convenios y acuerdos, ya que, con respecto a esto último, tampoco las Cortes pueden autorizar un acuerdo que suponga una «traslación competencial», que supondría la existencia de un «tercer nivel» de creación de normas jurídicas, que iría contra la taxatividad del reparto constitucional de competencias.

En cuanto al concepto «propios», no tiene por qué ser identificado, a mi entender, con el de «competencias exclusivas», sino que hay que explicarlo más bien contraponiéndolo al concepto «ajenas»; ahora bien, con esto no se quiere decir en modo alguno que haya que considerar a los «acuerdos» procedimientos extra-estatutarios de ampliación de competencias, de forma que las

<sup>4</sup> La doctrina española no se ha ocupado hasta el momento de manera muy intensa del tema. Entre los trabajos aparecidos hasta el momento destacan la monografía de Menéndez Rexach *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982, y el libro colectivo *Comunidades Autónomas, solidaridad, Estatutos, organización, convenios*, editado por el Instituto García Oviedo de Sevilla, 1980; que dedica varios artículos al tema. El último trabajo publicado en torno al mismo hasta la fecha es el de Escuín Palop, «Algunos problemas jurídicos de los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas», en *REDA*, núm. 35, 1982.

Comunidades, cuando obtienen la «autorización» de las Cortes para la celebración de un acuerdo; estén al mismo tiempo recibiendo unas competencias de las que carecían antes<sup>45</sup>, sino que, con el concepto «ajenas», entiendo aquellas materias que son ejercidas por las Comunidades Autónomas, pero no en virtud de titularidad propia, sino en virtud de una «delegación estatal», ex artículo 150; y en este contexto, la exigencia de la Constitución de autorización de las Cortes Generales para la utilización cooperativa de las mismas tiene, a mi entender, el sentido de que, por tratarse de competencias de titularidad estatal, el Estado quiere comprobar por este procedimiento que la materia objeto del acuerdo no ha desbordado la de la propia delegación.

Tal interpretación no es, sin embargo, la recogida por la mayor parte de los Estatutos, los cuales han adoptado, por lo general, un criterio muy restrictivo de utilización del instrumento con respecto al diseño constitucional, al identificar el término «propios» con el término «exclusivas», lo cual tiene la consecuencia, marcadamente antiautonomista, pero producida por los mismos Estatutos, de que en las competencias «no exclusivas» la utilización de técnicas cooperativas entre las Comunidades Autónomas pasa necesariamente por la aprobación, para cada caso concreto, de las Cortes Generales.

En cuanto al concepto «comunicación», los Estatutos han desnaturalizado en buena medida, y de forma, a mi entender, incomprensible, dicha técnica. En efecto, la Constitución parece que está pensando en una simple obligación o carga de «puesta en conocimiento» a las Cortes de la actividad convencional realizada por las Comunidades; sin embargo, los Estatutos, de forma marcadamente antiautonomista, aunque parezca paradójico, han dejado, al regular la naturaleza y efectos de la comunicación, en su inmensa mayoría, en manos de las Cortes Generales una posibilidad de «recalificación» de los convenios como acuerdos, en el sentido de que basta la decisión de las Cortes —y a tenor de muchos de ellos y del artículo 137.2 del Reglamento del Senado, de una sola de las Cámaras— para que el convenio celebrado como tal por dos Comunidades Autónomas se convierta automáticamente en un «acuerdo» con respecto al cual la autorización actúa como requisito de validez.

Todo ello significa que en la generalidad de los Estatutos se ha producido una auténtica dejación de la titularidad estatutaria de definición del ámbito de los convenios —y reflejamente del de los «acuerdos»—, en manos de las Cortes Generales e incluso en algunos casos en manos de una sola de las Cámaras, de forma que va a ser el Parlamento central el que, en definitiva, decida qué tipo de actividad convencional están desarrollando las Comunidades en cada caso concreto; o, dicho de otra forma, en qué supuestos es necesaria la autorización de las Cortes como requisito mismo de validez de dicha actividad.

En resumen, a mi juicio, se ha producido por la regulación estatutaria un auténtico «giro» con respecto al sistema constitucional, de forma que los dos sistemas previstos en el artículo 145 han quedado, en la práctica, reducidos a uno solo por la facultad conferida a las Cortes de «recalificación», lo cual, sin poder ser considerado contrario a la Constitución, ya que la misma, en realidad, más que establecer dos sistemas lo que hace es abrir tal posibilidad a los Esta-

<sup>45</sup> En este sentido, Rivero Yserm, «Tipología de los convenios interregionales», en *Comunidades Autónomas, solidaridad...*, cit., pág. 214.

tutos, es, sin embargo, un sistema que entorpece la utilización del mecanismo y le da un sentido menos autonomista que el previsto en el diseño original del Texto fundamental.

### 3.2.5. *Conclusiones*

En definitiva, se puede concluir que el funcionamiento del sistema en España va a depender en gran medida de la interpretación y el uso que el Parlamento central realice de la facultad de «reconversión; de ello dependerá que nos encontremos ante un instrumento que, siendo auténticamente cooperativo, resulte auténticamente ágil y eficaz para la solución de muchos problemas presentes en todo ordenamiento descentralizado, como ocurre en los ordenamientos federales, o, por el contrario, que suponga un instrumento modesto y marginal, como en el ordenamiento italiano.

En definitiva, también con respecto a ese instrumento de cooperación, se puede concluir que su funcionalidad dependerá en buena medida de la estructuración que se pueda llegar a realizar del órgano central de cooperación intraorgánica. Y en este contexto es altamente significativo que la propia Constitución otorgue, con respecto a estos mecanismos, la primacía parlamentaria a la Cámara de «representación territorial».

Hemos visto, por lo tanto, que todos los instrumentos de cooperación interorgánica del sistema español se reconducen de una manera o de otra a la estructuración de un órgano central de cooperación intraorgánica. Se trata, por lo tanto, de estudiar las posibilidades que en este sentido ofrece la regulación del Senado español.

### 3.3. *El Senado español como órgano de cooperación intraorgánica; sus posibilidades*

En principio, las actuales circunstancias del Senado español, en cuanto a su estructuración y a sus competencias, hacen concluir, a mi entender de manera inequívoca, que el mismo no puede ser considerado como un instrumento válido para el desarrollo de la participación y cooperación de las Comunidades Autónomas, y que, por lo tanto, la propia categoría «cooperación» ofrece, en las circunstancias actuales, un fuerte riesgo centralizador en nuestro ordenamiento jurídico.

Sin embargo, cabe, a mi juicio, una interpretación «posibilista» del papel del Senado —y, por lo tanto, de la aplicación de las técnicas de cooperación—, especialmente en lo que se refiere a su composición, partiendo del núcleo de senadores autonómicos para hacer realidad su propia definición constitucional.

Esta interpretación «posibilista» ha de partir de las siguientes premisas:

- a) La actual regulación del procedimiento de acceso a la Cámara está aquejada de un marcado carácter *provisional*<sup>46</sup>; surge en un momento

<sup>46</sup> Sobre el tema, véanse, entre otros, Eliseo Aja, «Por un Senado de las nacionalidades y regiones», en *Federalismo-regionalismo*, C. E. C., 1970; Aja y Arbos, «El Senado, Cámara

- de indefinición constitucional sobre la propia estructuración del Estado en base a un sistema generalizado de autonomías o del reconocimiento de las mismas solamente como excepción, y adolece exactamente de esa ambigüedad al prever al mismo tiempo la provincia y las Comunidades Autónomas como división estructural del Estado a la hora de articular la representación territorial en el Senado.
- b) Esta dualidad ha perdido en la actualidad toda su justificación, en cuanto se ha producido ya una estructuración del Estado en base a Comunidades Autónomas, y es, por lo tanto, lógico que, al ser éstas las unidades fundamentales de estructuración del Estado, sean exclusivamente las mismas las que designen los representantes en un órgano definido como de «representación territorial».
- c) Un Senado formado en base a representantes de las Comunidades Autónomas y actuando como Cámara territorial es un elemento esencial para la forma territorial del Estado español y para la supervivencia del propio sistema bicameral; ello, unido a que la autonomía es un principio organizativo del propio Estado, hace absolutamente lícito cualquier intento interpretativo de explotar las posibilidades del Senado español como Cámara territorial, sin forzar en absoluto el sentido del Texto constitucional.
- d) La propia Constitución ofrece, en este sentido, dos importantes elementos: la definición del Senado y la previsión de los senadores autonómicos, con respecto a los cuales sí se puede concluir que nuestra Cámara puede actuar como «funcionalmente federal» a los efectos de la estructuración de la cooperación.
- e) El intento interpretativo se ha de producir fundamentalmente en el campo de la «ingeniería constitucional»<sup>47</sup>, pero sin rechazar en alguna medida, allí donde sea absolutamente imprescindible para el cumplimiento de las importantes funciones que una Cámara de este tipo estaría llamada a cumplir en el contexto jurídico-político español al sobrepasar dicho ámbito y entrar de lleno en el de la reforma constitucional, reforma en modo alguno deseable en el contexto actual, pero siempre mejor que un exagerado fetichismo con respecto al Texto constitucional.
- f) Para que nuestro Senado pueda ser considerado como una Cámara

posible de las autonomías», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 17, 1980; J. Elizalde, «El Senado como Cámara de representación territorial en el Estado autonómico. Una perspectiva comparada», en *Revista de Política Comparada*, 1981; Portero Molina, «El Senado en la Constitución española», en *La Constitución Española de 1978*, AA VV, ed. Pórtico Zaragoza, 1979. Asimismo, destacan varios artículos de Punset sobre el tema que han sido recientemente recopilados en un libro bajo el título *Las Cortes Generales*, Madrid, C. E. C., 1983.

<sup>47</sup> En la «provisionalidad» de la regulación del procedimiento de acceso a la Cámara insisten, por ejemplo, Recoder de Casso, «Comentario al artículo 69», en *Comentarios...*, cit., y Elizalde, *art. cit.*

<sup>48</sup> Sobre la ingeniería constitucional, véase P. Lucas Verdú, «Una reciente aportación de la doctrina italiana a la teoría de la Constitución; la ingeniería constitucional», en *Revista de la UNED*, 1979.

funcionalmente federal es necesario profundizar en tres características imprescindibles a dicho tipo de Cámaras:

- Sustitución de la actual provincialización por una representación auténticamente comunitaria.
- Logro de una igualdad tendencial en cuanto a la representación de cada una de ellas.
- Logro de un adecuado elenco competencial para la Cámara, que, bien con carácter general, bien en materia autonómica, logre superar en alguna medida el actual grado de subordinación del Senado con respecto al Congreso de los Diputados.

En el primero de los aspectos, el ordenamiento jurídico español presenta los suficientes elementos para que los senadores autonómicos vayan adquiriendo protagonismo en la Cámara, a la espera de una regionalización de la misma; en este sentido, sin reforma de ningún texto se podría explotar sistemáticamente, mediante un acuerdo entre los grupos políticos, las posibilidades diseñadas por la institución de los «grupos territoriales» previstos en el Reglamento del Senado de forma que a ellos compitiera fundamentalmente el peso del debate parlamentario en las materias autonómicas. En este sentido se podría pensar que la Comisión Legislativa Permanente de Autonomías y Organización y Administración Territorial se estructurase en base a los representantes de los grupos territoriales, haciendo uso además de la posibilidad de sustitución de sus miembros para cada debate concreto para dar entrada a los representantes de las Comunidades Autónomas más interesados por razón de la materia. Sería también de extrema importancia la utilización de la posibilidad de delegación contenida en el artículo 75.2 de la Constitución para que fuese esa Comisión y no el Pleno de la Cámara la que legislase en el mayor número de casos constitucionalmente posibles.

En este mismo aspecto, una solución más profunda podría prevenir de la reforma del Reglamento del Senado, de forma que el mismo se estructurase no en base a grupos políticos, sino en base a grupos regionales de senadores. La solución, a mi entender, a pesar de que puede presentar algunos problemas prácticos, es perfectamente acorde a la Constitución, ya que, sin modificación del sistema electoral de la Cámara, permitiría que la misma, en su organización interna, se estructurase como una Cámara territorial al menos de forma parcial.

Sin embargo, incluso en la aplicación de este último supuesto nos encontraríamos con que los grupos regionales tendrían unas oscilaciones muy grandes entre sí con respecto al número de sus componentes, con lo cual no se satisfaría en ningún caso la segunda de las condiciones expuestas, esto es, la de la igualdad tendencial de todas las Comunidades Autónomas en cuanto a su representación.

En este punto, a mi juicio, una «perversa» interpretación del principio de igualdad territorial de la representación, pero aplicada a unas unidades territoriales inadecuadas, como son las provincias, ha hecho imposible que dicha igualdad se produzca sin modificación del sistema electoral previsto en el artículo 69 de la Constitución, a la hora de ser predicada con respecto a las Comunidades Autónomas.

Por último, en cuanto a su posición de subordinación con respecto al Congreso de los Diputados, que es, a mi entender, inequívoca, tampoco cabe introducir mejoras profundas en su *status* que no sean precisamente por vía de la reforma constitucional; sin embargo, tal reforma no es, a mi juicio, tan importante como la expuesta en el apartado anterior, y antes de proceder a la misma resultaría conveniente analizar de forma detenida las indudables repercusiones que una regionalización de los componentes de la Cámara producirían con respecto al peso político de la misma, y que supondría, en la práctica, una cierta superación de la subordinación, que en estos momentos aqueja al Senado español.

En conclusión: del adecuado diseño y reestructuración del Senado como Cámara territorial va a depender el que la cooperación pueda desempeñar en nuestro ordenamiento jurídico un papel similar al que le hemos visto cumplir en otros sistemas; dependerá también del mismo el que la filosofía de la cooperación se resuelva en un sentido y con una lógica autonomista y no centralista, y, en definitiva, dependerá la propia posibilidad de la utilización de la categoría «cooperación» como clave de interpretación y desarrollo del ordenamiento constitucional español de las Comunidades Autónomas.