

PÉREZ CALVO, Alberto (Coord.): *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Ed.: Tecnos, Madrid, 1997, 238 páginas.

Las relaciones de inordinación o, en otras palabras, la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado son uno de los tipos de relaciones que surgen en el seno del Estado federal o, en nuestro caso, del Estado autonómico. Sin embargo, se observa que, a pesar de tratarse de un conjunto de relaciones esenciales para el buen funcionamiento del Estado autonómico, la Constitución no les presta demasiada atención y, como señala en el libro el profesor Alberto PÉREZ CALVO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pública de Navarra, sólo prevé algunos supuestos concretos de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado, tales como el nombramiento de senadores autonómicos (art. 69.5), la iniciativa legislativa autonómica (art. 87.2) y la previsión del art. 131.2 relativa a la elaboración por el Gobierno de los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le suministren las Comunidades Autónomas. De todo ello se deduce, a pesar de que los Estatutos de Autonomía también contemplan algún otro supuesto de participación, que estas previsiones resultan insuficientes para canalizar este tipo de relaciones, lo que ha dado lugar a que la propia práctica haya ido generado otros medios de participación.

Por otro lado, el desarrollo y la ampliación de estas relaciones podría significar abrir una vía factible para el aumento de la autonomía de las Comunidades Autónomas, hasta cierto límite, distinto de la ampliación de competencias que acontece bien a través de la reforma de los Estatutos de Autonomía o bien a través de leyes de delegación y transferencias.

En este sentido, la reflexión sobre las relaciones de inordinación podría incluirse dentro de la línea que se orienta hacia el perfeccionamiento del Estado autonómico.

El libro recoge las ponencias presentadas por un grupo de especialistas en nuestro Estado autonómico a las *II Jornadas de Pamplona sobre el Estado autonómico*, organizadas por el área de Derecho Constitucional de la Universidad Pública de Navarra en colaboración con el Instituto Navarro de Administración Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública, bajo la dirección del profesor Alberto PÉREZ CALVO, cuyo objeto de estudio fue, precisamente, la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado.

En el libro se sigue la misma sistemática de las *Jornadas*, la cual no puede considerarse fruto de la arbitrariedad, sino que responde a la existencia de diferencias objetivas entre la participación que se produce entre órganos administrativos y la que puede tener lugar en sede parlamentaria a través de la presencia de las Comunidades Autónomas en el Senado.

El conjunto de trabajos que se recogen están precedidos por las intervenciones de Alberto PÉREZ CALVO y de Gumersindo TRUJILLO FERNÁNDEZ, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Laguna, que vienen a configurar el marco general e introductorio del objeto de estudio.

En este sentido, Alberto PÉREZ CALVO apunta unas notas en torno al concepto de *participación* que sirven de encuadramiento a la orientación general del libro y anticipa ya cuáles son los dos ámbitos en los que tienen lugar las relaciones de inordinación. En relación con dicho concepto el profesor considera que la participación implica, en términos jurídicos y en el marco de las relaciones propias del Estado Autonómico, «la intervención del no competente en la decisión del competente».

Por su parte, Gumersindo TRUJILLO FERNÁNDEZ considera que la determinación de hasta dónde puede y debe llegar la participación de las Comunidades Autónomas es una cuestión que tiene una vertiente política y otra constitucional. Por ello dedica su intervención a hacer una reflexión en torno a los fundamentos constitucionales de esta participación y, a lo largo de dicha reflexión, resalta la utilidad que puede tener el referente federal, entendido en el amplio sentido que resulta de la variedad de formas que alberga, para analizar nuestro Estado autonómico. En este sentido, el profesor TRUJILLO señala cómo las propuestas que se hacen sobre la reforma del Senado se orientan, la mayoría de ellas, hacia una Cámara federal.

A continuación, se inicia la primera parte del libro con la intervención de Javier CORCUERA ATIENZA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco. En ella el ponente hace un breve recorrido por la historia de las Conferencias Sectoriales, desde su aparición en la Ley del Proceso Autonómico hasta la situación que surge a partir de la aprobación de la Ley 30/1992, pasando por los Acuerdos Autonómicos de 1992. Seguidamente, analiza los aspectos jurídicos relativos a la naturaleza, estructura y funcionamiento de estos órganos, haciendo después alguna referencia a otros órganos de cooperación (órganos colegiados de primer grado, de segundo nivel...). Concluye su trabajo apuntando algunas ideas acerca de la valoración que recibe el sistema de colaboración vertical. Entre ellas destaca la opinión generalizada sobre la inexistencia de una regulación global de las relaciones interadministrativas pero, añade que, como demuestra la experiencia comparada, el funcionamiento real de los mecanismos de colaboración no depende de su diseño normativo, sino de la efectiva voluntad de ponerlos en movimiento. Por último, alude a la nueva etapa que se ha iniciado tras el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

A continuación, José Luis CASCAJO CASTRO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca, analiza la participación de las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Hace una especial referencia a la peculiar situación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, autoexcluida del Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales, situación que ha desembocado en la constitución de una Comisión Bilateral concebida para el tratamiento de cuestiones que afecten exclusivamente a esta Comunidad Autónoma.

La segunda intervención de Alberto PÉREZ CALVO se centra fundamentalmente en la Junta de Cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Tras un detallado análisis de dicho órgano señala el contraste que se produce entre la rigidez de la Junta, tanto en su funcionamiento como en los objetos que puede examinar, y la flexibilidad que se observa en las Comisiones Bilaterales de Cooperación, organizadas a partir del modelo de la Junta de Cooperación. A pesar de esa diferencia, hace tres observaciones en relación con los dos órganos: en primer lugar, que ambos, además de servir de cauce para la colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pueden ser también la sede para la participación de unas Administraciones en las decisiones de otras; en segundo lugar, que las relaciones de cooperación bilateral no se agotan en las que tienen lugar en estos órganos, que, por otro lado, pueden servir también para que exista una mayor coordinación dentro de cada una de las Administraciones; y, por último, estos órganos son meros instrumentos a través de los cuales se pueden conseguir determinados fines, cuya consecución se logrará dependiendo del uso que se haga de ellos.

Las ponencias que siguen a continuación pretenden hacer un análisis de la participación tanto desde la óptica de la Administración del Estado como desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas. La que presenta Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE, Director General de Cooperación del Ministerio para las Administraciones Públicas, refleja el punto de vista de la Administración del Estado respecto de la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado.

Por otro lado, mientras que José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA, Director del Servicio Jurídico del Gobierno de Navarra, muestra, desde una perspectiva general, cuál ha sido la experiencia de la participación de la Comunidad Foral en las decisiones del Estado, Luis ZARRALUQUI ORTIGOSA, Director General de Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, concluye esta primera parte analizando, también desde la óptica de la Comunidad Foral pero en este caso desde una Consejería concreta, cómo tiene lugar la participación de Navarra en las decisiones del Estado.

La segunda parte del libro, como ya se ha señalado, recoge las ponencias dedicadas a la participación general de las Comunidades Autónomas a través del Senado. Excepto el primer apartado, en el que se recoge el trabajo de M.^a Rosa RIPOLLÉS SERRANO, Letrada de las Cortes Generales, dedicado a la reforma del Reglamento del Senado, el resto de las intervenciones giran en torno a las perspectivas de reforma constitucional del Senado.

La intervención de la doctora RIPOLLÉS se dedica a analizar detalladamente la composición y funciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, órgano creado con ocasión de la reforma del Reglamento del Senado en 1994. También hace un breve balance de lo que esta reforma reglamentaria ha supuesto hasta el momento y se muestra convencida de que no tiene sentido una reforma constitucional a corto plazo entre otras razones porque no se dan las condiciones necesarias para que ésta pueda tener alguna posibilidad de prosperar.

A continuación, aparecen una serie de trabajos que coinciden, en su conjunto y con la práctica generalidad de la doctrina, en una serie de cuestiones, salvando siempre las diferencias que existen entre ellos.

En primer lugar, todos coinciden en afirmar que existe una insatisfacción, que puede considerarse prácticamente general, tanto en el ámbito de la doctrina como en el ámbito político, en relación con la actual configuración constitucional de la Cámara Alta. Dicha insatisfacción se debe al hecho de que el Senado hoy en día no puede, ni por su composición, sus funciones, su organización ni su relación con el Congreso de los Diputados asumir eficazmente el papel de «cámara de representación territorial» que le asigna el art. 69 de la Constitución. Una representación territorial que, en opinión de la mayoría de la doctrina, viene referida a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela, considera que, en esa referencia a la territorialidad, a la vista del art. 137 de la Constitución, «la prevalencia comunitaria debe conjugarse, en alguna medida, con el hecho social irrefutable de la profunda raigambre social que la provincia presente en algunas partes del territorio nacional». Aunque cabe tener en cuenta dicha puntualización, no es menos cierto que, como señala Jesús LEGUINA VILLA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá, «en el contexto de los trabajos constituyentes (la representación territorial) sólo podía referirse a la representación de las Comunidades Autónomas».

Por otro lado, Enoch ALBERTÍ ROVIRA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, apunta que la actual configuración del Senado tampoco satisface a aquellos que son partidarios de que se convierta en una verdadera cámara de reflexión o contrapeso, ya que «no aporta nada específicamente nuevo al funcionamiento institucional».

En segundo lugar, los ponentes coinciden en la necesidad de que se cumplan una serie de condiciones para poder iniciar el proceso de reforma. Entre éstas destacan la exigencia de alcanzar un consenso que por lo menos sea equiparable al que se alcanzó en el momento de elaboración de la Constitución.

Por su parte, Jesús LEGUINA VILLA concreta aún más y señala que deberían ser «tres condiciones estrictamente relacionadas y dependientes entre sí: 1.^a) un clima general de normalidad política; 2.^a) un acuerdo amplio entre todas las fuerzas políticas sobre los ele-

mentos esenciales o las decisiones fundamentales de la reforma; 3.^a) una participación activa en la reforma de los partidos políticos nacionalistas, en particular de aquellos que no dieron su voto afirmativo a la Constitución en el año 1978».

Existe general coincidencia también en la necesidad de delimitar, de la forma más precisa posible, los contornos de la reforma, como por ejemplo, los objetivos que se persiguen, los límites que deben respetarse, etc. En este sentido, consideran que la reforma constitucional no debe ceñirse exclusivamente a la composición del Senado, sino que deberá extenderse también a sus funciones y a sus relaciones con el Congreso de los Diputados y con otros órganos constitucionales. Pero, mientras que FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO opina que la reforma debería ceñirse estrictamente al Título III y no modificar el Título VIII, JOSÉ ANTONIO PORTERO MOLINA, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Coruña, considera insuficientes las propuestas de reforma que inciden únicamente sobre la letra del art. 69. Y, por otro lado, JOSÉ ASENSI SABATER, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante, opina que estamos ante uno de los principales órganos del complejo entramado constitucional y su reforma podría tener numerosas consecuencias en el plano de la coherencia normativa, por lo que sería difícil evitar una cierta *vis atractiva* que dependería de la profundidad de la reforma. En este sentido, JESÚS LEGUINA VILLA señala que si la reforma debe referirse tanto a su composición como a sus funciones, ésta «no podrá limitarse a la modificación de algunos preceptos del Título III, sino que deberá extenderse por fuerza a todos los demás preceptos constitucionales conexos, singularmente del Título VIII».

Deben resaltarse también las novedosas propuestas que hacen JESÚS LEGUINA VILLA y ENOCH ALBERTÍ ROVIRA relativas al posible reflejo del problema de la homogeneidad y diversidad de la posición de las Comunidades Autónomas en la reforma del Senado.

El profesor LEGUINA VILLA considera que los llamados «hechos diferenciales» sí deberían tener un reflejo en la reforma del Senado ya que la propia Constitución los reconoce en el art. 2 y en la Disposición Adicional 1.^a. Este tratamiento diferenciado podría materializarse a través de una mejor representación en escaños o votos que facilitara, además, la formación de «minorías de bloqueo» para decidir determinados asuntos de especial incidencia en ciertas Comunidades Autónomas. Opina que para que el Senado pudiera reflejar esa asimetría del Estado autonómico bastaría con añadir a su composición y funcionamiento las especialidades que sean necesarias para preservar la entidad de los hechos diferenciados en dicha Cámara o, en otras palabras, introducir en los preceptos constitucionales que se refieran al futuro Senado, lo que él llama, «incurstraciones confederales».

Enoch ALBERTÍ ROVIRA es más cauteloso y considera que esa diversidad podría quedar reflejada en el funcionamiento de la Cámara a través de diferentes fórmulas, que no tienen por qué ser excluyentes, como por ejemplo, la exclusión de determinadas materias de la decisión común o la necesidad de una «doble mayoría», del conjunto del Senado y de la representación autonómica, en los «asuntos que afecten específicamente a la Comunidad». El problema principal que se plantearía en estos casos es el de la delimitación de ese ámbito material.

También debe resaltarse la idea del profesor ALBERTÍ, quien señala que aunque se trata de una opción que no aparece entre las propuestas políticas elaboradas hasta el momento, no debería descartarse el modelo del Bundesrat alemán apresuradamente. Por su parte, JESÚS LEGUINA VILLA muestra abiertamente su inclinación por esta opción.

Finalmente, todos parecen coincidir en que éste no es el momento oportuno para proceder a la reforma del Senado. Consideran que es conveniente esperar a que se produzca un cambio en las actuales circunstancias y se cumplan las condiciones exigidas. Y, mientras llega ese momento, la limitada reforma del Reglamento del Senado aprobada en 1994 puede aportar elementos que faciliten el consenso en torno a la futura reforma constitucional.

Tras esta breve exposición del contenido del libro, es ineludible una breve consideración final sobre el mismo. El tema que se aborda en él, la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado, es sumamente importante, atractivo y sugerente, tanto para los actores políticos como para los juristas especializados en materia autonómica. El interés que despierta puede justificarse fundamentalmente por tres razones: en primer lugar, por la necesidad de salvaguardar los intereses legítimos de las Comunidades Autónomas y, al mismo tiempo, los del Estado; en segundo lugar, porque es necesario conseguir un Estado que sea más funcional; y, finalmente, porque la inexistencia de medios que propicien la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado podría convertirse en un elemento disgregador y centrífugo.

En relación con la participación interadministrativa, de todo lo expuesto se puede colegir que la opinión generalizada se inclina por augurar a las Conferencias Sectoriales un importante papel entre los distintos cauces de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado. Como anticipo de este hecho se pueden constatar los importantes avances habidos en el ámbito de las relaciones interadministrativas, fruto de la incidencia que ha tenido la adhesión de España a la Unión europea en el proceso autonómico.

No obstante, la cuestión que más interés despierta es la de la participación en sede parlamentaria, o sea, a través del Senado y, más concretamente, la de su posible reforma constitucional. En relación con ésta puede decirse que, a pesar de las numerosas propuestas que se han hecho, las perspectivas de reforma constitucional del Senado no son demasiado optimistas. Entre otras razones, puede apuntarse el hecho de que nos encontramos ante una cuestión que afecta al equilibrio institucional general, a las Comunidades Autónomas y, obviamente, a los partidos políticos, a los que puede no interesar alterar la situación actual. Y, no puede olvidarse la dificultad que entraña conseguir el consenso necesario para que dicha reforma prospere, fundamentalmente por la oposición de algunos partidos nacionalistas.

Como puede verse se trata de un libro de gran interés, tanto por las cuestiones tratadas como por muchas de las ideas que en él se apuntan y que pueden aportar alguna luz al necesario tratamiento, serio y en profundidad, de esta cuestión tan relevante para el éxito de nuestro Estado autonómico.

SUSANA MIQUÉLEZ TAMARGO
Ayudante de Derecho Constitucional
Universidad Pública de Navarra