

ÓRGANOS Y DINÁMICAS DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL EN LOS ESTADOS COMPUESTOS. ITALIA Y ESPAÑA A DEBATE (*)

ILENIA RUGGIU

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. LA CRISIS DEL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL.—II. LA COOPERACIÓN COMO VEHÍCULO DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL.—III. EL CASO ITALIANO: LA *CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI STATO-REGIONI* Y LA APARICIÓN DE UNA LÓGICA PARAFEDERAL EN UN ÓRGANO COOPERATIVO: 1. *Marco normativo*. 2. *Composición*. 3. *Funciones y procedimientos decisivos*. 4. *Naturaleza jurídica y problemas de legitimidad constitucional*.—IV. DIFERENCIAS ENTRE LOS SISTEMAS ITALIANO Y ESPAÑOL: UNIDAD *VERSUS* FRAGMENTACIÓN; COOPERACIÓN INTEGRAL *VERSUS* SECTORIALIDAD.—V. EL TRIUNFO DE LAS CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES: DESDE EL MODELO SENATORIAL HACIA UNA «EJECUTIVIZACIÓN» DE LOS CAUCES DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL.—VI. CONCLUSIÓN: ¿QUÉ MODELO DE ÓRGANO REPRESENTATIVO TERRITORIAL PARA ITALIA Y ESPAÑA?

I. INTRODUCCIÓN. LA CRISIS DEL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

Resulta una idea común y unánimemente compartida por la doctrina que uno de los criterios básicos para clasificar un Estado como federal es la presencia de un órgano de representación que permita a los territorios periféricos tanto la participación en la adopción de decisiones centrales como la defensa de sus intereses particulares frente al Estado. Este órgano que tradicionalmente se identifica con una Cámara de las regiones, autonomías o *Länder* (1), se con-

(*) El presente trabajo ha sido realizado en el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla, en el marco de una beca de investigación concedida por el Ministerio de Asuntos Exteriores español.

(1) «La lógica de un sistema estatal fundado sobre la autonomía lleva necesariamente a una Segunda Cámara de tipo territorial», P. CRUZ VILLALÓN: «Una nota sobre el Senado como Cá-

figura, desde una óptica federal, como inexcusable signo de identidad. Precisamente por ello, la ausencia de una auténtica Cámara de las autonomías en España e Italia, dos Estados que han llegado a niveles muy altos de «federalización», impide considerarlos como sistemas federales en un sentido pleno.

La idea de que el «lugar natural» de expresión de los intereses territoriales se identifica con la Segunda Cámara del Parlamento, es decir, con el Senado, se basa principalmente en dos fundamentos: uno de orden histórico y otro de carácter «sistemático». La búsqueda de la motivación histórica nos lleva al arquetipo de los Estados federales, presente en la articulación institucional que se dieron las Colonias americanas al pasar de los *Articles of Confederation* (1781) a la *Constitution* (1787) con la intención de llegar a una «*more perfect union*», es decir, a una Federación de Estados. Modelo por antonomasia del federalismo, los Estados Unidos inauguraron un sistema de representación territorial centrado en una rama del Congreso: el Senado (2). Hay que precisar que este órgano estaba, y en cierta medida sigue estando, estructurado según criterios muy diferentes de los que caracterizan la representación parlamentaria clásica. Ésta se funda sobre principios como el sufragio universal y la representación democrática-proporcional, los cuales resultan ser la antítesis de los criterios que rigen la elección de los senadores americanos: tanto del tipo de representación paritaria, que asigna dos senadores para cada Estado, como de la regla de la elección indirecta, según la cual, hasta la introducción de la enmienda XVII (1913), eran las asambleas de cada Estado quienes ejercían el derecho de sufragio. A estas diferencias hay que añadir que el Senado americano, según se deduce del art. 2 de la *Constitution*, más allá de las facultades que son propias de la otra Cámara, desarrolla unas funciones de carácter netamente gubernamental: esencialmente proporcionar «*advice and consent*» (consejo y aprobación) sobre determinados actos que son competencia del Presidente de los Estados Unidos (3).

mara de representación territorial», en J. CANO BUESO: *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, 1994; «oggi costituisce *ius receptum* accolto senza nessuna critica, l'affermazione secondo cui l'esistenza di uno Stato federale comporta di necessità l'adozione di un Parlamento bicamerale», P. G. LUCIFREDI: *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema statunitense*, Milano, 1993, pág. 78.

(2) R. F. HARRIS: «El Senado en los Estados Unidos de América», en F. PAU Y VALL (coord.): *El Senado, Cámara de representación territorial*, III Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 75 y sigs.; A. LA PÉRGOLA: *Residui «contrattualistici» e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America*, Milano, 1969; R. TONIATTI: *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, Milano, 1983; K. C. WHEARE: *Del Governo federale*, Bologna, 1997.

(3) Los actos a los cuales se hace referencia son la aprobación de los tratados internacionales y el nombramiento de algunos funcionarios federales, concentrados en esta Cámara en re-

Desde siempre, el modelo norteamericano ha ejercido una innegable influencia sobre otros ordenamientos, de tal manera que el tipo de representación territorial allí adoptado —Segunda Cámara parlamentaria situada en el nivel central— viene a repetirse en muchos Estados federales (4).

Como más adelante veremos, resulta parcialmente incorrecto afirmar que el arquetipo de órgano de representación territorial se encuentra siempre y necesariamente en el nivel parlamentario, puesto que tanto el Senado americano como el *Bundesrat* alemán (otro paradigma institucional de la representación federal) presentan un origen de carácter paragubernamental. Sin embargo, la fuerza de esta percepción unívoca (y también equívoca) ha sido tal que, hasta hace bien poco, ha impedido tomar en consideración ideas alternativas al modelo senatorial de representación territorial (5).

La segunda razón que ha contribuido a afirmar la idea de que el órgano por excelencia de representación territorial debe ser el Senado, es de orden sistemático y aparece conectada con la construcción institucional de los Estados modernos. Como se sabe, ésta se apoya, al menos idealmente, en la concepción del Parlamento como centro del sistema y lugar más adecuado para concretar los principios sobre los que se rige la democracia: el ejercicio del poder legislativo y el desempeño de otras funciones fundamentales (control del gobierno, función presupuestaria, etc.) así lo confirman. Una rápida mirada a los distintos diseños institucionales nos permite observar que la participación de los territorios en la vida nacional implica necesariamente su presencia en el Parlamento, en tanto que motor decisonal del sistema. Además, resulta acorde con la cultura política democrática que un tipo de representación como la territorial, caracterizada por un componente sectorial y corporativo, venga filtrada a

uerdo de su pretérita articulación institucional. El antecedente histórico del Senado es, en efecto, el Congreso confederal (1776-1787): en él se encontraban los Estados para tomar decisiones en común. Tras la aprobación de la Constitución de 1787, su adopción se traslada al ámbito del poder ejecutivo, es decir, al Presidente.

(4) La doctrina constitucional evidencia cómo la experiencia americana «si rivelò particolare felice e vitale, tanto da essere ripetuta nelle sue linee fondamentali... da tutte le successive esperienze federali; si pensi a titolo di esempio al Canada, all'Australia, all'India, al Brasile... alle vicende costituzionali della Svizzera e della Germania», P. G. LUCIFREDI: *Ob. cit.*, pág. 78.

(5) «Hay que recordar siempre... que el Senado no es la única institución que tiene que asegurar las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas, o de las Comunidades Autónomas entre sí»; U. ALLEGRETTI, en F. PAU Y VALL: *El Senado, Cámara de representación territorial*, ob. cit., pág. 159. De la misma opinión M. CAMINAL BADÍA: *Ibidem*, pág. 381, que comparte la idea de que aun sin Senado territorial hay federalismo, y E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *Comunidades Autónomas y política europea*, IVAP, Civitas, Madrid, 2000, pág. 21, que, refiriéndose al caso español, afirma que «el sistema de Conferencias sectoriales puede ser una alternativa válida al Senado».

través del Parlamento. Éste, como lugar de expresión de la soberanía popular, tanto de la mayoría como de las minorías, es el cauce institucional donde los partidos, como portadores de los distintos intereses sociales, se expresan, favoreciendo así, a partir de una dialéctica pluralista, la producción de la unidad política y el logro del interés general. A la luz de estas consideraciones es evidente que la presencia en la esfera parlamentaria de los territorios, haciéndoles partícipes de las decisiones centrales, resulta oportuna no sólo para sus propios intereses, sino también para la democracia y la consecución de la unidad política (6). En este sentido, la ubicación parlamentaria es la más correcta desde el punto de vista institucional, lo que, sin embargo, no significa que en las circunstancias actuales sea la más funcional.

Las razones examinadas probablemente constituyen los principales motivos que justifican cómo en los Estados federales, y también en los que sufren paulatinos procesos de federalización, como Italia y España, el problema de la representación territorial viene abordado por la ingeniería constitucional desde la perspectiva del Senado. Frente a esta convicción, los resultados ofrecidos por la experiencia demuestran las insuficiencias de una gran parte de los modelos senatoriales existentes en ordenamientos donde el poder político aparece territorialmente distribuido. La situación de Canadá, Australia, Austria, Suiza, Bélgica, España e Italia revela cómo la Segunda Cámara, cuando se trata de representar intereses territoriales, juega un papel muy débil en los equilibrios decisivos. En estas circunstancias, la exigencia de los entes subestatales de expresar sus intereses aparece desviada hacia otros cauces institucionales de representación que, como en seguida veremos, coinciden generalmente con Conferencias intergubernamentales, formadas por representantes territoriales extraídos del nivel ejecutivo y por miembros del Gobierno central (7).

La crisis del Senado como Cámara de representación territorial en muchos Estados compuestos contemporáneos es ampliamente analizada por la doctrina

(6) Sobre la dialéctica entre unidad política y pluralismo, y sobre el papel que puede jugar el Parlamento en la articulación de estos dos elementos del Estado moderno, véase: P. RIDOLA: «La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo», en *Scritti in onore di M. Mazzioni di Celso*, Roma, 1995, II, págs. 462 y sigs.; A. SCALONE: *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Milano, 1996; G. ZAGREBELSKY: «La sovranità e la rappresentanza politica», en *Lo stato delle istituzioni*, Convegno dell'Accademia dei Lincei, Roma, 30 giugno-2 luglio 1993, págs. 90 y sigs.; A. MANZELLA: «Trasformazioni della sovranità e della rappresentanza politica nello Stato parlamentare italiano», *ibidem*, págs. 123 y sigs.

(7) M. J. GARCÍA MORALES: «Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, págs. 223-251; I. LASAGABASTER HERRARTE: «Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995, págs. 203-220.

constitucional. Ésta ha llamado la atención sobre la existencia de dos grupos de defectos, estructurales y funcionales, cuya eliminación produciría sin duda un incremento de la capacidad representativa del modelo senatorial. En el primer grupo encontramos elementos tales como la ausencia de mandato imperativo, la elección por sufragio directo o la designación de los representantes por los órganos legislativos territoriales que impiden un correcto ejercicio de la representación territorial (8), favoreciendo la existencia de lógicas político-partidistas en el momento de tomar las decisiones (9). En el segundo grupo, se denuncia la falta de un efectivo poder decisorio del Senado, ya se concrete en la ausencia de un poder de veto en el procedimiento legislativo o bien en una drástica reducción de su papel frente a la otra Cámara.

A partir de ahí, podemos deducir la existencia de razones técnicas, de defectos arquitectónicos, que actúan sobre la misma base de la crisis que experimentan algunos de los modelos senatoriales. Es en este contexto donde parece tener sentido invocar la necesidad de reformar el Senado porque, desde esta perspectiva, más que hablar de una «crisis del modelo», resultaría más correcto hablar de una «crisis que afecta a unos concretos organismos senatoriales» que, por el hecho de una defectuosa articulación, no consiguen llevar a cabo su tarea. Sin embargo, frente a esta indudable verdad, hay que preguntarse si éstas son las únicas razones que explican la recesión que está afectando a esta categoría federal. Los ejemplos que iremos examinando revelan cómo parece existir otra causa explicativa más profunda en la búsqueda de nuevos y más efectivos modelos de representación territorial. Esta causa entronca directamente con la crisis de la centralidad que experimentan los Parlamentos en la actual escena política y constitucional, lo que, junto a los defectos técnicos de los modelos senatoriales, determina una nueva organización de la representación territorial.

En esta situación se plantean tres problemas fundamentales. El primero es si la transformación de los cauces de representación territorial que, de forma sincrónica, afecta a diferentes Estados federales o cuasi-federales es algo transitorio, destinado a desaparecer una vez que los diferentes modelos de segundas cámaras se reformen o si, por el contrario, nos encontramos frente a una

(8) R. PUNSET BLANCO: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1987, págs. 119 y sigs.

(9) Estos sistemas de composición del órgano de representación territorial, de hecho, reflejan la distribución partidista existente en la sociedad, alejando, así, a los mismos representantes de la defensa de los intereses de su territorio o del sistema-territorial en su conjunto. No es el caso del modelo alemán, donde existe una forma de mandato imperativo y la elección de los miembros del *Bundesrat* procede de los gobiernos territoriales, lo que se ha revelado como un sistema particularmente eficaz.

permanente y radical evolución del *tipo ideal* de «órgano de representación territorial». Aclarado este aspecto, a continuación hay que descubrir la existencia de unas líneas evolutivas comunes a los diferentes federalismos y, finalmente, en qué medida las nuevas articulaciones de la representación territorial, que, como veremos, se desarrollan casi siempre en la praxis, son compatibles con los sistemas constitucionales de cada país.

Para dar una respuesta a estas tres cuestiones, es oportuno verificar cuál es la situación actual de las dinámicas de la representación territorial en los Estados compuestos y cómo éstas han evolucionado en el «*federalismo viviente*».

II. LA COOPERACIÓN COMO VEHÍCULO DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

La crisis del modelo senatorial como cauce de representación territorial se suma a otra característica de los Estados compuestos contemporáneos: la tendencia a la cooperación (10), especialmente en relación con su dimensión vertical. De este encuentro surge una nueva posibilidad de solución a los problemas de la representación territorial tal y como demuestran los ejemplos de Italia, España y otros Estados compuestos, en los que a través de estructuras cooperativas se ha venido a suplir la falta o el escaso funcionamiento de los órganos institucionales de representación territorial (11). Como hemos señalado, la doctrina constitucional empieza a aceptar la posibilidad de instaurar modelos alternativos o complementarios al Senado: en este clima crece el interés por nuevos órganos que, nacidos para desempeñar un papel institucional coopera-

(10) Sobre la cooperación véase E. ALBERTÍ ROVIRA: «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, págs. 155 y sigs.; P. SANTOLAYA MACHETTI: *Descentralización y cooperación*, IEAL, Madrid, 1984; M. J. CASTELLS: «El presente momento en la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones y órganos centrales», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47, 1997, págs. 35 y sigs.; P. CRUZ VILLALÓN: «La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación», en J. CANO BUESO (coord.): *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos, Madrid, 1990; A. DE MARCOS: «Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación», en *Documentación administrativa*, núm. 240, 1994, págs. 265-351; J. TAJADURA TEJADA: *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, ob. cit.; J. TERRÓN MONTERO y G. CÁMARA VILLAR: «Principio y técnicas de cooperación en los Estados compuestos: reflexiones sobre su aplicación al caso de España», en J. CANO BUESO (coord.): *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, ob. cit.

(11) «La cooperación se ha articulado como un eficaz complemento de la participación institucional...», E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *Ob. cit.*, pág. 60.

tivo, han ido adquiriendo una fuerza política y una posición institucional muy parecidas a la de órganos federales.

A primera vista, la representación territorial y la cooperación son realidades distintas. La primera es un requisito imprescindible, diríamos ontológico, de todo Estado federal, el cual resulta prácticamente impensable al margen de la existencia de cauces de representación territorial; la segunda responde a una manera de ser del federalismo y se muestra como una característica reciente del mismo. La idea de la cooperación nace con la aparición del Estado de bienestar se afirma como factor determinante para la superación del federalismo dual y de la rígida separación de competencias que resulta inherente al mismo, y dando paso a una lógica en la que se favorece el cumplimiento en común de las nuevas tareas estatales. A partir de aquí, el concepto de federalismo cooperativo ha dejado de ser un *oxímoron*, pasando a percibirse como el único modelo actualmente posible de federalismo (12).

La afirmación del principio de cooperación como valor implícito que debe gobernar las relaciones entre Estado y territorios se manifiesta inicialmente en un nivel funcional, en el sentido de que la cooperación se llevaba a cabo por medio de la participación de los territorios y del Estado a través de unos procedimientos «compartidos». Sin embargo, a medida que las exigencias de colaboración iban creciendo, se advirtió la necesidad de establecer una colaboración con un carácter más permanente que pudiera permitir de forma continuada la toma de decisiones en común. Como respuesta a esta exigencia, surgen nuevos órganos encargados de llevar a cabo los contactos entre centro y periferia. Es precisamente en el tránsito del «cooperativismo funcional» hacia el «cooperativismo orgánico» donde se crean las condiciones para el surgimiento de nuevas fórmulas de representación territorial. El caso de las Conferencias intergubernamentales es, en este sentido, emblemático: tradicionalmente ubicadas entre las técnicas de cooperación que el Estado puede utilizar, algunas de ellas han llegado a jugar un papel político muy relevante, hasta adquirir una plusvalía institucional que las ha transformado en órganos de naturaleza federal o parafederal, implicadas (aunque de manera informal) en los procesos de producción legislativa y en la adopción de decisiones de política general interna o europea (13).

(12) «El federalismo actual no puede entenderse sin la colaboración» entre Estado y territorios, así M. J. GARCÍA MORALES: *Ob. cit.*, pág. 223.

(13) E. ROIG MOLES: «La participación de las instancias federadas: una perspectiva comparada», en E. AJA: *Informe Comunidades Autónomas 1994, I*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995, págs. 577-589; R. BIFULCO: *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, Padova, 1995, págs. 365 y sigs.

Un rápido recorrido por los sistemas federales contemporáneos puede dar cuenta de esta evolución, mostrando las causas de la crisis del modelo senatorial. Los ejemplos que vamos a examinar sumariamente presentan una nota en común: todos parten de una situación de crisis de los órganos de representación territorial establecidos por la Constitución y todos acaban con una solución muy parecida al problema del contacto entre centro y periferia: la creación de órganos intergubernamentales en los que acaban concentrándose funciones políticas fundamentales.

El primer ejemplo que se puede citar es el del *Bundesrat* austriaco (14) que, en parte por los mecanismos de elección que presenta, en parte por la praxis política, no ha conseguido desempeñar un adecuado papel de representación territorial y se muestra prisionero de las lógicas partidistas. No obstante, el federalismo en Austria conserva su vitalidad gracias a una constitución material que ofrece otros cauces de representación territorial que permiten una constante cooperación entre centro y periferia y a través de los cuales los territorios pueden expresar sus intereses. El más importante de éstos es la «Conferencia de los Presidentes de los *Länder*» (1956) que, después de más de cuarenta años de funcionamiento, ha adquirido un peso más importante que el propio *Bundesrat* y ha llegado a ser el verdadero contrapeso político del *Bund*.

Lo mismo ocurre en Suiza, donde el *Ständerat* (Consejo de Estados) no funciona como una Cámara que representa intereses territoriales y en el que la «Conferencia de Gobiernos cantonales», instituida en 1993, se ha convertido en el principal interlocutor de los Cantones con el *Bund*. Es en este lugar institucional donde los Cantones «acuerdan su reacción frente a proyectos federales que recortan sus competencias o defienden sus intereses en asuntos europeos» (15).

También el déficit decisonal que afecta a los Senados canadiense y australiano (16) ha sido compensado por cauces de expresión de los intereses territoriales de naturaleza cooperativa. En Australia, por ejemplo, la *Special Premier's Conference* y el *Council of Australian Governments*, operan como foros en los que se efectúan encuentros periódicos entre el nivel ejecutivo federal y el estatal para discutir sobre temas específicos. Por su parte, en Canadá falta

(14) Sobre la crisis del *Bundesrat* austríaco como cauce de representación territorial véase H. SHAFER: «El Consejo Federal Austríaco. Derecho constitucional, práctica política, planes de reforma», en AA. VV.: *La reforma del Senado*, CEC, Madrid, 1994, págs. 402 y sigs.; H. SHAFER: «El federalismo austríaco: stato e prospettive», en *Quaderni costituzionali*, 1996, págs. 173 y sigs.; J. VERNET Y LLOBET: «El *Bundesrat* austríaco», en F. PAU I VALL (coord.): *El Senado, Cámara de representación territorial*, ob. cit, págs. 129 y sigs.

(15) M. J. GARCÍA MORALES: *Ob. cit.*, pág. 244.

una mínima formalización e institucionalización de los cauces cooperativos, de forma que, en su defecto, el contacto entre centro y periferia está asegurado por encuentros periódicos e informales entre el Presidente del Gobierno central y los *Premiers* de las Provincias, a través de los cuales se realiza una cooperación intergubernamental totalmente informal. A diferencia de los modelos precedentes, donde los órganos cooperativos aparecen regulados cuanto menos por una ley ordinaria o por un acto normativo del Estado, los encuentros entre los distintos niveles de gobierno en Canadá presentan un carácter privado, a pesar de lo cual, los acuerdos alcanzados de esta forma pueden ser presentados en el Parlamento federal o en los provinciales para una eventual ratificación.

Queda finalmente el caso de Bélgica, donde la reforma constitucional del Senado en 1993 ha dado lugar a una «construcción híbrida» (17) que, aunque en algunos puntos presenta unos innegables rasgos federales, respecto a otros no asegura una plena representación a las entidades federadas, de modo que la mayoría de las instancias representativas se concentran en el «Comité de concertación entre el Estado y las Regiones y Comunidades» creado en 1980. Este órgano, a diferencia del Senado, asegura la representación de todas las Regiones y Comunidades según una base igualitaria, opera como plataforma de coordinación de carácter general al más alto nivel institucional y, además, se ocupa de asuntos europeos.

Hay que precisar que el encuentro y progresiva identificación entre circuitos cooperativos y representativos es un proceso en cierta medida anómalo, motivado fundamentalmente por la situación de crisis que rodea a los tradicionales órganos de representación territorial (18). Así lo demuestra el hecho de que en los Estados federales donde éstos funcionan, tal asimilación no se ha producido. Es el caso de Alemania, donde existe una clara distinción entre circuitos representativos (*Bundesrat*) y cooperativos (distintas Conferencias intergubernamentales) que no aparece en los otros sistemas examinados. A esta aclaración hay que añadir que la «mutación genética» en sentido representativo no ha afectado a todos los órganos cooperativos, puesto que caracteriza sólo y más bien a los que ejercen funciones de carácter general. De esta forma, en al-

(16) E. CECCHERINI: «Esperienze di regionalizzazione del Parlamento del Regno Unito e in alcuni Paesi de Commonwealth britannico», en G. ROLLA (coord.): *Principio di autonomia e forma dello Stato*, Torino, 1998, págs. 284 y sigs.

(17) O. WAELBROECK: «El nuevo Senado belga», en F. PAU Y VALL (coord.): *El Senado, Cámara de representación territorial*, ob. cit., págs. 103 y sigs.

(18) Que la tendencia de la colaboración a ser «un auténtico mecanismo de integración y participación de las instancias federadas en decisiones centrales» depende en gran medida de la falta de una auténtica Cámara de representación territorial, es subrayado por M. J. GARCÍA MORALES: *Ob. cit.*, pág. 243.

gunos sistemas, como el suizo, el austriaco o el belga, muy próximos a los órganos citados siguen existiendo Conferencias sectoriales u órganos mixtos que se ocupan de los aspectos cooperativos y de coordinación *stricto sensu*. En efecto, entre la amplia panoplia de medios y técnicas cooperativas —plataformas de coordinación general, programas y planes conjuntos, órganos comunes o mixtos, convenios (19), etc.— son las citadas plataformas las que revelan una particular aptitud para desempeñar un papel representativo por su tendencia a tratar los problemas territoriales de manera generalizada.

Los órganos cooperativos que han cambiado su posición institucional presentan algunos rasgos en común: sus miembros normalmente son sujetos escogidos entre y por el poder ejecutivo, ya sea el territorial o el central, y tales órganos desempeñan un papel meramente consultivo, por lo que no tienen jurídicamente ningún poder para tomar decisiones. A pesar de esto, a menudo se transforman en órganos «paraconstitucionales» que operan como instancias de co-decisión, sin las cuales, aunque la norma lo permitiera, el Gobierno central no podría políticamente adoptar una decisión.

La tendencia hasta aquí examinada también resulta aplicable a los sistemas italiano y español, ya que estos órganos, creados con funciones meramente cooperativas, ocasionalmente tienden a desempeñar un papel que normalmente pertenece a los órganos de representación federal. En particular Italia constituye un punto de observación de gran interés para demostrar cuál es el rumbo que van siguiendo las categorías federales de representación. La ausencia de una precisa indicación constitucional sobre los rasgos que tiene que asumir la forma del Estado por lo que a la organización territorial se refiere, da lugar una situación muy fértil en la que el proceso de federalización es espontáneo y no «inducido constitucionalmente». En Italia la «desconstitucionalización de la forma de Estado» (20) no sólo resulta inevitable en el contexto que rodeó la elaboración de la Constitución republicana (21), sino que además, sólo muy recientemente y sobre la base de las reivindicaciones planteadas por la *Lega Nord* (Liga Norte), la cuestión del federalismo ha pasado a integrarse en el debate político. En esta tesitura, el ordenamiento italiano ofrece un cuadro de

(19) Para un análisis de estos medios véase M. J. GARCÍA MORALES: *Ob. cit.*, pág. 241.

(20) P. CRUZ VILLALÓN: «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981.

(21) En 1948 el problema del federalismo no se encontraba en la lista de prioridades a abordar por el constituyente, de tal manera que ni siquiera llegó a plantearse. Para una reconstrucción del debate constituyente véanse N. OCCHIOCUPO: *La Camera delle regioni*, Milano 1977, y S. MATTARELLA: «Il bicameralismo», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1984, págs. 1162 y sigs.

evolución libre, en el que la práctica se presenta como factor determinante. Asistimos a una especie de proceso constituyente inverso, en cuyo origen se encuentran reformas acometidas por leyes ordinarias o por vía de hecho y a partir de las que se generan sucesivas instancias de constitucionalización (22). Precisamente esta espontaneidad, así como a la falta de fuertes tradiciones federalistas, al menos en el plano institucional, son factores que permiten el desarrollo de la práctica, lo que hace que se experimenten nuevas soluciones institucionales con un mayor grado de libertad que el que existe en otros Estados en los que la existencia de marcos normativos o modelos históricos más asentados actúan como fuertes condicionantes.

Puede plantear alguna duda el hecho de tomar como ejemplo de evolución los órganos de representación territorial de un Estado que, como es el caso italiano, no puede considerarse como federal sino más correctamente como regional o «de regionalismo fuerte». En este sentido, ha de hacerse una aclaración metodológica poniendo de manifiesto que la idea de federalismo a la que nos referiremos en este trabajo es aquella, elaborada por Friedrich, de *federalizing process* (23) (proceso de federalización), según la cual el federalismo no es un producto estático, sino que es una realidad constantemente *in itinere*. Acogiendo esta visión dinámica, es evidente que Italia —y también en cierta medida España— se encuentran desde hace años en un proceso de «federalización» que ha producido modelos de representación territorial muy particulares, con algunos rasgos comunes (la falta de un preciso diseño constitucional, el hecho de que las nuevas estructuras representativas se hayan desarrollado a partir de órganos cooperativos, su ubicación en el nivel intergubernamental) y algunos diferentes (existencia en Italia de un sistema de representación en general unitario y concentrado en la *Conferenza Stato-Regioni*, mientras que en España aún está profundamente disperso en multitud de órganos). Una prueba de la naturaleza «parafederal» de los procesos de descentralización italiano y español se encuentra en las fuertes analogías existentes con otros federalismos contemporáneos, igualmente afectados por una crisis de los cauces de representación clásicos y cuyas soluciones son parecidas. En este sentido, la situación de Italia y España no hace más que ubicarse en el proceso histórico de transformación experimentado por los cauces federales de representación.

(22) F. PIZZETTI: «Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana», en *Le Regioni*, 2000, pág. 477, subraya que «la questione costituzionale» italiana «non è tanto quella di modificare la Costituzione per dare una risposta al bisogno di innovazione e di modernizzazione del sistema politico... quanto quella di adeguare la Costituzione a mutamenti già avvenuti».

(23) C. FRIEDRICH: «Federal government», en *Encyclopedia Britannica* 1962; C. FRIEDRICH: *Trends of federalism in Theory and Practice*, New York, 1968.

III. EL CASO ITALIANO: LA CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI STATO-REGIONI Y LA APARICIÓN DE UNA LÓGICA PARAFEDERAL EN UN ÓRGANO COOPERATIVO

Los años ochenta señalan en Italia el nacimiento de una nueva fase del regionalismo, marcando el tránsito del «regionalismo conflictual», propio de los años setenta, al «regionalismo cooperativo». Las pruebas de la transformación son variadas y así encontramos: *a*) la afirmación por parte del Tribunal Constitucional del *principio di leale collaborazione*, el cual se convierte en un nuevo parámetro de constitucionalidad a aplicar en los conflictos entre el Estado y las regiones (24); *b*) la previsión normativa de procedimientos decisorios pactados entre Estado y regiones; *c*) la institución de órganos mixtos con la evidente finalidad de favorecer el encuentro entre los diferentes niveles de gobierno. En este contexto se encuadra la creación, en 1983, de la *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano* (25) (Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y Bolzano; en adelante *Conferenza Stato-Regioni*). Ésta, una vez superada una primera fase de inoperancia, en la actualidad viene a cumplir un papel fundamental en las dinámicas relacionales entabladas entre centro y periferia y, asimismo, entre ésta y la Unión Europea. Buena prueba de la relevancia alcanzada es el planteamiento de distintos proyectos (fallidos) de reforma constitucional de corte federal que proponían su constitucionalización como institución de representación territorial (26). En cualquier caso, lo cierto es que este órgano ha experimentado en el curso de los años noventa

(24) El Tribunal Constitucional ha hallado el fundamento del *principio di leale collaborazione* en el art. 5 de la Constitución y ha aclarado los instrumentos con los que este principio se concreta: *pareri, intese, concerti, accordi*, sometiendo a juicio de constitucionalidad los actos estatales y regionales emitidos sin respetar un procedimiento «pactado».

(25) Sobre este órgano véase: C. A. CAPOTOSTI: «La Conferenza Stato-Regioni tra garantismo e cogestione», en *Le Regioni* 1987, págs. 351 y sigs.; G. PASTORI, «Il ruolo della Conferenza Stato-Regioni», en *Le Regioni*, 1994, págs. 1261 y sigs.; A. SANDULLI: «La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive», en *Le Regioni*, 1995, págs. 837 y sigs.; P. CARETTI: «La Conferenza permanente Stato-Regioni: novità e incertezze interpretative della disciplina di cui all'art. 12 della l. 400/88», en *Le Regioni* 1996, págs. 330 y sigs.; A. AZZENA: «Conferenze Stato-Autonomie territoriali», en *Enc. Dir. III aggiornamento* 1999, págs. 415 y sigs.; F. PIZZETTI: «Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana», en *Le Regioni*, 2000, págs. 473 y sigs.; I. RUGGIU: «Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso», en *Le Regioni*, 2000, págs. 853 y sigs.

(26) Las dos propuestas de constitucionalización se encuentran en los proyectos de ley constitucional del 10 junio 1997 y del 11 noviembre 1999. Ambos constitucionalizan la *Conferenza Stato-Regioni* reconociéndole el papel de órgano de representación territorial y utilizándola

una auténtica revolución, cuyas causas sólo resultan inteligibles en el contexto del sistema político territorial existente en el ordenamiento italiano.

La parálisis que ha afectado a los procedimientos de revisión constitucional —que podría simbolizarse en el fracaso experimentado en 1997 por la llamada *Comisión D'Alema*—, así como la necesidad de dar respuesta a las reivindicaciones federales y secesionistas planteadas por la *Legha Nord* han favorecido la puesta en marcha y el desarrollo de un rápido proceso de descentralización, el cual se ha presentado desprovisto tanto de un preciso diseño orgánico como de una base normativa constitucional hasta que la Ley constitucional de 18 de noviembre de 2001, n. 3, ha reformado radicalmente el Título V, Parte II de la Constitución relativo a las regiones (27). En estas coordenadas, el *federalizing process* italiano se ha caracterizado por un alto nivel de informalidad y por contener como es el caso de la *Conferenza Stato-Regioni*, reiterados «fragmentos» de federalismo.

Una fecha simbólica del proceso citado viene marcada por la emanación de la *legge-delega* (ley de bases) de 15 de marzo de 1997, núm. 59, conocida como *legge-Bassanini*, que ha dado vida a una profunda descentralización administrativa llevada a cabo a través de un aluvión de diferentes actos normativos, primarios y secundarios (28). La intensidad y el alcance del proceso de transferencia originado por la Ley 59/1997 ha sido tal que la doctrina no ha vacilado en calificarlo como «federalismo administrativo» (29).

como alternativa al modelo senatorial que, desde siempre, ha constituido el punto de referencia de la doctrina italiana. La opción favorable al modelo-Conferencia presenta la doble ventaja de utilizar un órgano que ha dado excelentes pruebas de un adecuado funcionamiento en la práctica, permitiendo conservar al mismo tiempo la actual estructura bicameral, según la voluntad de los partidos políticos que ven, en el Senado, un lugar donde distribuir «rentas políticas». Sobre este punto véase P. CIARLO: «Commento all'art. 95», en G. BRANCA (coord.): *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1985, pág. 327.

(27) Considerada, tanto por la cantidad de artículos reformados (114-132) como por la calidad de los cambios, como la revisión constitucional más importante de la historia republicana, la Ley 3/2001 ha revolucionado el regionalismo italiano bajo distintos perfiles: equiparación de Estado, Regiones, Provincias y Municipios, que gozan de igual dignidad constitucional; redefinición de las competencias legislativas regionales de manera residual (la región puede legislar en cualquier materia no reservada al Estado); eliminación del control preventivo del Gobierno sobre las leyes regionales; introducción del principio de subsidiariedad; federalismo fiscal con reconocimiento de autonomía tributaria a las regiones, etc. Para un análisis de la reforma, véase T. GROPPI, M. OLIVETTI (coord.): *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, y A. ANZON: *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002.

(28) El más importante de estos actos es el d. lgs. 112/98.

(29) G. FALCÓN: *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998.

El proceso de reforma de la constitución territorial se ha visto favorecido también por unas revisiones constitucionales que precedieron a la reforma integral del Título V de la Constitución (Ley constitucional 3/2001) y contribuyeron a introducir ulteriores elementos de federalismo en el sistema. Éstos, sumados a aquéllos introducidos por vía ordinaria, han determinado una «acumulación institucional» capaz de revolucionar la posición de las regiones de cara al Estado. En este sentido, encontramos dos importantes leyes constitucionales; la 1/1999, que prevé la elección directa de los Presidentes de las regiones ordinarias y la 2/2001, que extiende ese mecanismo de elección a las cinco regiones de Estatuto especial (30). Al aumentar el grado de legitimación política de los representantes territoriales, estas reformas han venido a dotarlos de un fuerte poder negociador que, encauzado a través de la presencia de órganos de cooperación central (*Conferenza Stato-Regioni*, *Conferenza Stato-Città*, *Conferenza Unificata*) y potenciado con el aumento de funciones y de poderes regionales (l. 59/97), han favorecido la multiplicación de su peso institucional.

Es interesante observar que la Ley constitucional 3/2001, que ha potenciado enormemente los poderes regionales, deja sin solución el problema del órgano de representación territorial y no opta ni por el modelo senatorial, ni por el modelo conferencias. Esto impide hablar de la existencia de un orden «federal» acabado en el sistema italiano. Sin embargo, a pesar de esta falta de formalización, la realidad de las relaciones centro-territorios permite igualmente una lectura en clave «federal» de los organismos cooperativos. El cuadro normativo descrito tiene que ser, de hecho, completado con la referencia a las convenciones constitucionales, así como a la praxis producida por la fuerte cultura política «federal» que se ha difundido en los últimos años. Gracias a ambos factores podemos hablar de la *Conferenza Stato-Regioni* como órgano «parafederal» y, asimismo, es posible entender la mutación genética que van experimentando diferentes instituciones y equilibrios internos del sistema.

1. *Marco normativo*

El conjunto de normas que han determinado los rasgos estructurales y funcionales de la *Conferenza* puede articularse en dos grandes grupos: uno, plasmado en actos de carácter general que intentan definir el papel de aquélla

(30) Estas leyes completan un programa normativo cuyo objeto es la legitimación directa de los representantes territoriales. Dicho programa comienza con la Ley 81/1993, de 25 de marzo, primera norma que introduce la elección directa del alcalde en los Municipios y del Presidente en las Provincias.

desde una perspectiva orgánica (31), y otro, en el que se aglutinan normas sectoriales que han ido acumulándose, especialmente en los años noventa, de una manera caótica pero constante, y que han contribuido a consolidar la presencia de la *Conferenza* en los procesos decisorios centrales (32).

El acto por el que se creó este órgano fue el decreto del Presidente del Consejo de Ministros (d.P.C.M.) de 12 de julio de 1983, que le encomendó «tareas de información, consulta, estudio y coordinación en relación con problemas de interés común entre Estado, Regiones y provincias autónomas de Trento y Bolzano». La extrema generalidad de estas funciones y la misma naturaleza administrativa de aquel acto fundacional impidieron al órgano funcionar durante años.

Para superar esta situación de parálisis, el art. 12 de la Ley de 1988, n. 400, procedió a regular la *Conferenza*, aumentando sus funciones. El nuevo diseño normativo vino a atribuirle «tareas de información, consulta y coordinación en relación con las directrices de política general susceptibles de afectar a materias de competencia regional» y, asimismo, preveía su consulta en relación con las líneas generales de toda actividad normativa que afectara a las regiones, la determinación de los objetivos de política económica y financiera nacional, los criterios generales relativos al ejercicio de las funciones estatales de dirección y coordinación inherentes a las relaciones entre Estado, regiones, provincias autónomas y entes infra-regionales, las directrices relativas a la elaboración de los actos comunitarios con incidencia sobre las regiones y, finalmente, otros asuntos en los que el Presidente del Consejo de Ministros considerase oportuno recabar la opinión regional. Muchas de estas funciones fueron concretadas por el decreto legislativo (en adelante *d. lgs.*) 418/1989 que concentraba en la *Conferenza* las atribuciones generales de los organismos de composición estatal y regional; la emanación de dictámenes sobre todas las cuestiones relativas a la coordinación intersectorial de las actividades de programación (en particular la *Conferenza* debía ser escuchada en relación con los criterios para la determinación de las prioridades de actuación y el reparto de los recursos financieros), así como en referencia a los actos programáticos, generales y sectoriales, en materia de competencia regional. Por su parte, el art. 10 de la Ley 86/1989 aña-

(31) En orden cronológico, estas normas son: d.P.C.M. 12 octubre 1983; ley 23 agosto 1988, n. 400; Decreto legislativo 16 diciembre 1989, n. 418; Ley 9 marzo 1989, n. 86; Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

(32) Hasta 1999 se calculan 185 actos normativos que atribuyen competencias a la *Conferenza Stato-Regioni* (a este número hay que añadir 154 decretos leyes hoy decaídos, pero que por su reiteración, en los años noventa, constituyeron una fuente de presencia de la *Conferenza* en el sistema), 31 actos normativos que atribuyen competencia a la *Conferenza Stato-Città e Autonomie locali* y 42 a la *Conferenza Unificata*. Para la cuantificación de esta normativa véase I. RUGGIU: *Ob. cit.*, pág. 867.

dió otra pieza a la definición funcional de la *Conferenza Stato-Regioni*, el prever la convocatoria de una reunión conjunta (sesión comunitaria, convocada cada seis meses) para garantizar la participación de las regiones en la fase ascendente de producción del derecho comunitario.

A pesar de las importantes competencias atribuidas por los actos normativos mencionados, la *Conferenza* jugó durante muchos años un papel marginal dentro del sistema. Su presencia institucional fue garantizada, más que por las altisonantes proclamaciones de las normas de carácter general, por la lenta y constante emanación de normas sectoriales de los años noventa que, atribuyéndole funciones particulares, le permitieron seguir operando (33). Así, cuando la crisis del sistema de partidos y la *Lega Nord* impusieron, al final de la década, a la agenda política italiana la cuestión del federalismo, el sistema se mostró capaz de ofrecer un órgano de cooperación suficientemente eficaz que empezó a ser utilizado por las regiones como lugar en el que afirmar sus pretensiones de participación en las decisiones centrales. En esta situación, el *d. lgs. 281/1997*, cumpliendo las previsiones del artículo 9 de la Ley 59/1997, ha reorganizado el vigente esquema cooperativo desde unas premisas de carácter estructural y funcional. El citado decreto nos pone ante el clásico ejemplo de una norma que interviene *ex post* racionalizando un acuerdo preexistente en la práctica, dado que una parte de las funciones reconocidas a la *Conferenza* ya estaban siendo efectivamente desempeñadas. Al mismo tiempo, la norma, al dotar al órgano de un diseño más efectivo, ha contribuido a consolidar su posición institucional: la generalización y definitivo establecimiento de la participación en los procesos normativos del Gobierno constituye un buen ejemplo de lo que una norma sectorial en ningún caso habría podido conseguir. Aún así, hay que precisar que el proceso de construcción de la *Conferenza* no está cerrado, ya que el mismo *d. lgs. 281/1997* ha dejado un espacio abierto que permite la producción de una normativa sectorial gracias a la cual seguirá recibiendo específicas funciones.

2. Composición

Además de consolidar y reorganizar las competencias del órgano, el *d. lgs. 281/1997* se ha encargado de racionalizar el sistema cooperativo por lo que a su perfil estructural se refiere, procediendo a instaurar una tríada de instancias

(33) La mayor parte de esta normativa estaba caracterizada por su eficacia temporalmente limitada, al atribuir competencias específicas al órgano que, una vez cumplidas, implicaban su ineficacia. Ahora bien, el hecho de su producción constante determinaba que, una vez acabado el cumplimiento de un acto, la *Conferenza* fuera llamada a emitir nuevas opiniones (*pareri*) o adoptar acuerdos (*intese*), lo que, de esta manera, hacía que siempre estuviera presente en los procesos decisorios.

con el fin de solucionar el problema de la presencia de los entes locales (municipios y provincias) en los cauces representativos centrales (34). Junto a la *Conferenza Stato-Regioni*, el d. lgs. 281/1997 introduce la *Conferenza Stato-Città e Autonomie locali* (Conferencia Estado-Ciudades y Autonomías locales) que operaba, sin cobertura legislativa ya desde 1996, e instituye *ex novo* la *Conferenza Unificata* (Conferencia Unificada), pensada para proporcionar la unidad necesaria a las otras dos instancias representativas. Estos tres órganos presentan unos rasgos comunes y el hecho de que operen a menudo coordinados y que tengan la misma ubicación institucional (la Presidencia del Consejo de Ministros), prueba que forman parte de un sistema homogéneo, definido por la doctrina como «*sistema-conferenze*» (35).

La *Conferenza Stato-Regioni* está compuesta, en su parte regional, por los 20 Presidentes de las regiones ordinarias y especiales, más los 2 de las Provincias autónomas de Trento y Bolzano (36). Por lo que se refiere a la parte estatal, ésta se integra por el Presidente del Consejo de Ministros, que la preside, y por los ministros competentes en la materia discutida. La *Conferenza Stato-Città* se compone de 30 miembros, siete por la parte gubernativa y 23 por la parte local, nombrados por los representantes de las asociaciones nacionales de las autonomías locales (37). La *Conferenza Unificata*, que sigue estando enca-

(34) La presencia de las provincias y municipios en los cauces representativos centrales es una característica peculiar del sistema italiano y encuentra su origen en la tradición histórica del país donde, desde siempre, los municipios han jugado un papel fundamental en la autonomía, configurándose como entes «*quasi-naturales*» frente a las regiones que fueron creadas *artificialmente* sólo en los años setenta. La fuerza de los entes locales plantea en Italia el problema de la construcción de un órgano de representación «*pluriautonomista*», es decir, que incluya los distintos niveles de gobierno territorial: el regional, el provincial y el municipal. Se trata de un modelo que no encuentra un referente en ningún otro Estado federal y que plantea muchos problemas, especialmente en relación con la selección de los representantes locales, dado el alto grado de fragmentación de los municipios italianos. En la actual situación, caracterizada por un cierto grado de informalidad y elasticidad, el sistema de las tres conferencias ha ofrecido una prueba evidente de buen funcionamiento, y ha mostrado una actitud abierta al diálogo existente entre los distintos representantes.

(35) F. PIZZETTI: *Ob. cit.*, pág. 473.

(36) Los Presidentes pueden ser sustituidos por los Concejales, aunque normalmente participen personalmente a las reuniones.

(37) Los miembros de la *Conferenza Stato-Città* son: los Presidentes de las tres asociaciones representativas de los municipios y provincias (ANCI, Associazione Nazionale Comuni Italiani; UNCEM, Unione Nazionale Comunità Montane; UPI, Unione Province Italiane), 14 alcaldes nombrados por el ANCI y 7 Presidentes de Provincia nombrados por el UPI. La doctrina es bastante crítica hacia este modelo de representación, que necesariamente determina una subrepresentación de muchos entes locales. Véase G. MOR: «Tra Stato-Regioni e Stato-Città», en *Le Regioni*, 1997, pág. 515.

bezada por el Presidente del Gobierno, se compone, en su segmento territorial, de 45 miembros, los cuales son el resultado de la suma de las otras dos conferencias que se encuentran en esta nueva sede institucional en el caso de que hayan de discutirse problemas comunes.

Junto a este sistema trilateral aparece la *Conferenza dei Presidenti delle Regioni*, que opera desde 1981, en la que los Presidentes regionales se encuentran para discutir posiciones comunes que posteriormente se decidirán en el marco de la *Conferenza Stato-Regioni*. A diferencia de las tres conferencias ya mencionadas, se trata de un órgano de mera cooperación horizontal, caracterizado por la presencia exclusiva de los 22 Presidentes regionales, los cuales confrontan sus opiniones antes de abordar la discusión con el Gobierno. Un Presidente elegido cada dos años entre sus miembros asume la función de dirigir esta ronda previa de encuentros y opera, asimismo, como portavoz, tanto en la sede de la *Conferenza Stato-Regioni* como ante los medios de comunicación.

Teniendo en cuenta que el sistema cooperativo italiano está caracterizado por esta triplicidad, concentraremos nuestra atención en la *Conferenza Stato-Regioni*, sin duda el centro del sistema y el órgano más operativo.

Desde el punto de vista estructural son muchas las críticas realizadas a su regulación. Así, por ejemplo, se critica la falta de autonomía institucional producida por el hecho de su ubicación en la Presidencia del Consejo de Ministros; se critica, además, que la presidencia de la *Conferenza* no garantiza el equilibrio entre regiones y Gobierno, para lograr lo cual se considera necesaria la creación de, al menos, una co-presidencia que refleje la igual dignidad del componente regional; y, en fin, también se discute, sobre todo por parte de las regiones más pobladas, la absoluta paridad existente entre los territorios y la ausencia de mecanismos de ponderación de su fuerza decisoria.

Sin embargo, hay que decir que estos aparentes defectos estructurales no han impedido el fortalecimiento de la Conferenza, de tal manera que, aunque incardinada en el Gobierno y presidida por su Presidente, ha logrado adquirir un grado suficiente de autonomía institucional. El hecho de que las regiones hayan empezado a percibirla como el lugar idóneo para plantear la defensa de sus intereses, así lo demuestra. Igualmente, la falta de una co-presidencia no ha tenido mayores consecuencias para el equilibrio interno de la *Conferenza*, según queda acreditado por la fuerza institucional que, a pesar de la falta de una precisa definición formal, ha ido adquiriendo la figura del Presidente de los Presidentes regionales. Finalmente, hay que observar cómo la paridad absoluta entre regiones, en tanto que principio representativo característico del federalismo, no puede ser considerada un defecto, ya que ha sido precisamente ésta la que, a lo largo de los años, ha propiciado un clima cooperativo entre las regiones.

3. Funciones y procedimientos decisorios

Las funciones desempeñadas por la *Conferenza Stato-Regioni* son las típicas de un órgano cooperativo destinado a emitir informes, discutir problemas y encontrar soluciones comunes, activar estudios, nombrar miembros de distintos organismos en los que participan Estado y regiones. Sin embargo, junto a éstas, el *d. lgs.* 281/1997 establece otras en las que es posible ver el reflejo de tareas tradicionalmente desempeñadas por órganos federales. La *Conferenza* emite opiniones (*pareri*) o acuerdos (*intese*) (38) sobre actos normativos (primarios o secundarios) del Gobierno. Esto quiere decir que todos los decretos-leyes, decretos legislativos y reglamentos gubernamentales que afecten a las materias regionales deben ser discutidos en la *Conferenza*, pero, además, al hilo del desarrollo de esta función se ha creado una práctica política que tiende a someter la aprobación de las mencionadas normas del Estado a la obtención del beneplácito de aquélla. Asimismo, la Conferencia desempeña un papel muy importante a la hora de determinar las líneas políticas esenciales del Gobierno en materia regional, ya que éste ha de consultarla siempre con carácter previo a su establecimiento. De igual forma, viene a participar en la fase ascendente de elaboración del derecho comunitario a través de la convocatoria de su sesión comunitaria, dedicada al examen de los aspectos de las políticas comunitarias de interés regional.

La importancia de las funciones que se acaban de examinar parece perder gran parte de su valor si se considera el reducido poder jurídico que comporten. La *Conferenza* cumple normalmente una simple función consultiva (*pareri* o *intese* obligatorios pero no vinculantes) y sólo cuando desempeña funciones de designación o gestión directa opera como centro de imputación jurídica autónomo. Sin embargo, como decimos, usualmente su papel se limita a intervenir durante un proceso decisorio complejo, sin poder de veto alguno y siendo el Gobierno el único sujeto al que se puede atribuir la emanación del acto en cuestión. El Ejecutivo no sólo puede adoptarlo sin el parecer (*parere*) de la *Conferenza* cuando éste no se produzca a tiempo, sino que, además, en casos

(38) En las Sentencias 21/1991, 351/1991, 483/1991, 116/1994, 301/1994 el Tribunal Constitucional ha precisado que la diferencia entre *pareri* e *intese* está en la «fase de las negociaciones (*trattative*)» que en el caso de los pareceres falta. Con la *intesa* las regiones pueden participar directamente en la formación del contenido del acto, mientras que con el otro instrumento cooperativo (*pereri*) se limitan a expresar su consentimiento a un acto creado por parte del Estado. Se trata en ambos de actos obligatorios, dado que los órganos estatales no pueden omitir del procedimiento la consulta a las regiones, pero no vinculantes, y que aquéllos no están vinculados a la posición de las Regiones, si bien en la práctica política se tiende a tomar en consideración los pronunciamientos expresados en estos actos de cooperación.

de necesidad y urgencia, tiene la facultad de creación autónoma. A pesar de esto, resulta cada vez más frecuente entre la doctrina hablar de la *Conferenza* como «instancia co-normadora próxima al Gobierno» (39), «tercera cámara» (40) o «mini-*Bundesrat*» (41). Esta aparente contradicción se explica si tenemos en cuenta que para valorar el efectivo poder de la Conferenza, su regulación normativa resulta insuficiente. En las circunstancias actuales, no resultaría admisible que el Gobierno legislara ignorando la posición regional expresada en la Conferenza, ya que ésta, por mor de una práctica constitucional inspirada en la cooperación, se presenta como titular de un poder de veto material. Un episodio ocurrido tras las últimas elecciones celebradas en las 15 regiones ordinarias (16 de abril de 2000) constituye una prueba extremadamente significativa en este sentido: los comicios electorales (los primeros en los que se aplicó el mecanismo de la elección directa de los presidentes regionales introducido por la Ley constitucional 1/1999), dieron la victoria a las fuerzas del centro-derecha. La confrontación política con el Gobierno central, ocupado en aquellos momentos por el centro-izquierda, no se hizo esperar: los Presidentes regionales discrepantes amenazaron con utilizar la *Conferenza* para su lucha política y con rechazar la aprobación de importantes actos normativos gubernamentales necesitados de su *placet*. Esta postura suscitó la alarma tanto de los otros Presidentes regionales como del Gobierno central y así, mientras aquéllos debieron recordar la importancia del respeto a la lógica institucional y de la unidad entre las Regiones, el segundo, por su parte, condenó el intento de someter las estructuras cooperativas a las lógicas impuestas por la lucha política, y amenazó, a su vez, con que, en un futuro gobierno de centro-derecha, las regiones de centro-izquierda podrían comportarse de igual manera (42).

El ejemplo descrito permite hacer tres consideraciones fundamentales. En primer lugar, constituye una prueba de la existencia de una «convención» o, mejor dicho, práctica constitucional que impide al Gobierno, aunque la norma se lo permita, la adopción de actos al margen de la aceptación de la *Conferenza*: el hecho de que algunos Presidentes regionales se hayan sentido legiti-

(39) P. CIARLO: «Parlamento, Governo, fonti normative», en *Diritto Amministrativo*, 1998, págs. 363 y sigs.

(40) P. CIARLO: «Parlamento, Governo, fonti normative», *ob. cit.*, pág. 375.

(41) G. MOR: «Tra Stato-Regioni e Stato-Città», *ob. cit.*, pág. 518.

(42) Para una reconstrucción de la tensión surgida entre el Gobierno y los Presidentes de centro-derecha véanse: «Fini: niente dialogo con il nuovo Premier», en *Il Corriere della Sera*, 23 abril 2000, pág. 9; «Bassanini: regioni del Polo minacciarsi è rischioso», en *Il Corriere della Sera*, 7 mayo 2000, pág. 7. Hay que precisar que las amenazas de los Presidentes no tuvieron concreción alguna y que la *Conferenza* siguió funcionando sin problemas, adoptando, como había sido habitual, sus decisiones por unanimidad.

mados para paralizar la actividad gubernamental avala esta interpretación. En segundo lugar, el episodio demuestra cómo la *Conferenza* es percibida por los mismos representantes regionales como el lugar institucional propio del sistema regional considerado en su conjunto y ha favorecido la aparición de un sentimiento de integración que es muy típico de los sistemas federales. Finalmente, el caso viene a plantear el problema de la influencia que la adscripción partidista puede jugar en los cauces de representación territorial (43). Para contrarrestar esta afirmación debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el tipo de representación encarnado por la *Conferenza* presenta una fuerte componente territorial que los intereses de los partidos no consiguen menguar, de tal manera que los Presidentes regionales toman usualmente sus decisiones sin tener en cuenta instrucciones de la fuerza política a la que pertenecen. El hecho de que la *Conferenza Stato-Regioni* apoye su fuerza en la constitución material hace que cuanto más compacto y unido sea el frente regional más posibilidades tenga de incrementar su fuerza. En este sentido, el contenido de las actas de la *Conferenza* revela su capacidad para favorecer el surgimiento y consolidación de un clima cooperativo: sus decisiones se adoptan normalmente por unanimidad (44) y, dejando a un lado la alarma provocada por algunas divisiones recientes, también resulta usual que las regiones actúen de forma compacta.

4. *Naturaleza jurídica y problemas de legitimidad constitucional*

Desde una perspectiva estrictamente jurídica la *Conferenza Stato-Regioni* es una estructura de naturaleza cooperativa, como tuvo ocasión de precisar el mismo Tribunal constitucional que, en la sentencia 116/1994, afirma su pertenencia a la «Comunidad nacional», y rechaza su identificación con el Estado

(43) Sobre esta problemática vid. K. LOWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Madrid, 2.ª ed. que evidencia cómo la partidocracia puede poner en sordina la representación territorial.

(44) Hay que precisar que el art. 2.d. lgs. 281/97 establece el criterio de la mayoría cuando no se alcance la unanimidad: «ferma la necessità dell'assenso del Governo, l'assenso delle regioni e delle province autonome... è espresso, quando non è raggiunta l'unanimità, dalla maggioranza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, componenti la Conferenza Stato-Regioni, o da assessori da essi delegati a rappresentarli nelle singola seduta». A pesar de que el modelo normativo lo permite, normalmente no se recurre a ninguna votación: todo lo cual no significa la ausencia de debate. Cada reunión de la *Conferenza Stato-Regioni* aparece, en efecto, precedida de una reunión de la *Conferenza dei Presidenti delle regioni* y es aquí donde los 22 presidentes tienen la posibilidad de expresar y discutir sus diferentes posiciones.

central o con las regiones (45). Esta sentencia permite precisar la diferencia entre órganos cooperativos y órganos explícitamente destinados a llevar a cabo una función de representación territorial. Los primeros, en cierto sentido, son órganos «de nadie», y pertenece al conjunto institucional del Estado. Muy al contrario, los órganos de representación regional presentan un componente «corporativo» más fuerte, al ser sus intereses de referencia de carácter territorial. Ahora bien, si la definición de la *Conferenza Stato-Regioni* como órgano de la Comunidad nacional resultaba correcta en 1994, la situación actual es completamente distinta, de tal manera que la toma en consideración de algunas características estructurales y funcionales conduce a afirmar que la *Conferenza* presenta una naturaleza «parafederal», puesto que se ha convertido en el centro institucional de referencia de los intereses regionales. Desde un punto de vista estructural, la *Conferenza* encaja en una clase de órganos federales de la que el *Bundesrat* alemán constituye el modelo: su composición por miembros designados por el poder ejecutivo territorial evoca, sin duda, un *Bundesrat* a escala reducida. Pero los rasgos parafederales más acentuados se encuentran en las funciones que desempeña. El hecho de participar en los procedimientos normativos gubernamentales, así como en la determinación de la política general que afecta a las regiones, son rasgos que evocan típicas funciones de los órganos federales.

Esta naturaleza parafederal y paraconstitucional no resulta inocua desde el punto de vista de la legitimidad constitucional, pues plantea hasta qué punto las exigencias impuestas por la praxis resultan compatibles con la «legalidad constitucional». La primera duda que en este sentido se formuló fue la de la hipotética violación del artículo 95 de la Constitución, en tanto que atribuye al Gobierno en exclusiva —sin mencionar la participación de otros órganos— la competencia para determinar la dirección política (*indirizzo politico*) del Estado (46). Una concepción dinámica de este concepto, favorable a una multiplicitad de fuerzas para su determinación (47), ha resultado esencial para superar esta primera reserva.

La segunda quiebra de la legalidad constitucional se ha evidenciado en relación con el artículo 70 de la Norma Suprema que reserva el poder legislativo a las dos Cámaras, ya que el hecho de que el Parlamento se transforme en un mero

(45) El Tribunal Constitucional precisó que «la *Conferenza* permanente, lungi dall'essere un organo appartenente all'apparato statale o a quello delle Regioni... è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni, al fine di favorire il raccordo e la collaborazione tra l'uno e le altre», Sentencia 116/1994, en *Giur. Cost.*, 1994, págs. 986 y sigs.

(46) V. CRISAFULLI: *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985.

(47) P. CIARLO: *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1988.

receptor de decisiones adoptadas por el circuito Gobierno-*Conferenza* implica una constante traslación de su poder normativo. Frente a esta objeción caben dos posturas posibles: si se pone el acento sobre la circunstancia de que el referido binomio Gobierno-*Conferenza* tiende a mermar la función legislativa del Parlamento, la legitimidad de la situación resulta dudosa. Sin embargo, una segunda lectura alternativa también resulta posible considerando que la *Conferenza* permite negociar la toma de decisiones que, de no existir, serían prerrogativa exclusiva del poder ejecutivo. Desde esta perspectiva, la nueva articulación orgánica impuesta por la praxis parece respetar el espíritu de la Constitución, al permitir la introducción de una corriente pluralista en un sistema que de otra forma estaría únicamente orientado hacia el gobierno central.

IV. DIFERENCIAS ENTRE LOS SISTEMAS ITALIANO Y ESPAÑOL: UNIDAD *VERSUS* FRAGMENTACIÓN, COOPERACIÓN INTEGRAL *VERSUS* SECTORIALIDAD

Comparada con los federalismos examinados, la práctica de la representación territorial en España presenta unos rasgos muy particulares. También en España la falta de poder del Senado ha empujado a las Comunidades Autónomas a buscar cauces alternativos para la tutela de sus intereses. Sin embargo, durante largo tiempo, tales esfuerzos no dieron vida a ninguna estructura orgánica, dado que la satisfacción de dichos intereses se canalizó fundamentalmente a través de contactos bilaterales que cada Comunidad entablaba individual y directamente con el Estado. La ausencia de un lugar institucional común y el consiguiente alto grado de fragmentación de las estructuras representativas se explica en función de la asimetría que durante años ha caracterizado la evolución del Estado autonómico español. Una condición importante que puede favorecer el surgimiento de órganos cooperativos comunes es, precisamente, que los distintos entes territoriales se enfrenten a una problemática común, condición que faltó en la fase inicial de la experiencia autonómica española. Esta situación cambió tras de los Pactos autonómicos del 1992, cuando la exigencia de cooperación mutua llevada adelante por órganos permanentes de encuentro entre centro y periferia se intensificó notablemente. No obstante, hay que tener presente que, a diferencia de lo que sucede en otros modelos, España ha generado un sistema menos coherente y más fragmentario. Conferencias Sectoriales (48), Convenios multilaterales y bilatera-

(48) J. TORNOS MÁS: «Las Conferencias sectoriales», en *Documentación administrativa*, núm. 240, 1994, págs. 71-92.

les (49), Consejo de Política Fiscal y Financiera (50), Conferencia para los asuntos relacionados con la Unión Europea (51), revelan la existencia de un sistema decididamente más disperso que los hasta ahora examinados, un sistema que carece totalmente de un centro de gravedad en la representación territorial. Esta característica destaca especialmente si comparamos el sistema español con el italiano. Una primera diferencia es de naturaleza estructural: frente a la dispersión existente en España, en Italia el cauce de cooperación-representación es único y aparece concentrado en una sede institucional fundamentalmente unitaria: la *Conferenza Stato-Regioni*. El sistema italiano manifestó desde el principio una tendencia a la concentración orgánica favorecida por la propia regulación normativa que, de forma paulatina, vino a potenciar el papel de la *Conferenza Stato-Regioni* y que, asimismo, fue suprimiendo los distintos organismos mixtos centro-periferia existentes. Con el Decreto Legislativo 281/1997 se pondrá punto y final a este proceso, eliminando los últimos vestigios orgánicos que aún estaban en funcionamiento (52).

Por otra parte, mientras que el sistema italiano se ha articulado de manera que *todas* las cuestiones que afectan a los territorios se deciden en la *Conferenza Stato-Regioni*, en España existen multitud de órganos cooperativos, las *conferencias sectoriales*, especializadas en cuestiones materiales diversas. Hay que precisar que la sectorialización no es en sí misma contraria a un modelo abstracto de representación territorial, ya que puede considerarse una necesidad de las sociedades complejas donde, cuanto mayor es el grado de especialización de los órganos que tratan distintos temas, mejor puede ser el resultado alcanzado. Sin embargo, aunque axiológicamente la sectorialidad sea un concepto neutro, existen por lo menos dos razones que apuntan hacia la preferencia

(49) A. MENÉNDEZ REXACH: *Los convenios entre Comunidades Autónomas: comentario al artículo 145.2 de la Constitución*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982; A. JIMÉNEZ BLANCO: «Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Documentación administrativa*, núm. 240, 1994, págs. 93-106; E. ALBERTÍ ROVIRA: «Los Convenios entre Comunidades Autónomas», en *Documentación administrativa*, núm. 240, 1994, págs. 117-129.

(50) J. RAMALLO MASSANET y J. ZORZONA PÉREZ: «El Consejo de Política fiscal y financiera y la financiación de las Comunidades Autónomas», en *Papeles de Economía Española*, núm. 83, 2000, págs. 60-74.

(51) E. ROIG MOLÉS: «La Ley 2/1997 y la posición de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, 1997, págs. 265-300.

(52) El *d. lgs.* 281/1997 suprime los dos últimos órganos mixtos que quedaban y afirma la exclusividad de la *Conferenza* en las relaciones con el centro. Aunque esta norma introduce tres Conferencias distintas al objeto de permitir la expresión de los intereses de municipios y provincias, esa triplicidad se reconduce a la unidad a través de la *Conferenza Unificata*.

por modelos más unitarios y concentrados. La primera presenta un carácter racional e institucional; por su parte, la segunda nos pone ante razones de oportunidad política.

Existe en el ordenamiento jurídico un principio de «economía institucional» que, para garantizar un funcionamiento correcto de los diferentes órganos clave del sistema, impone un alto grado de racionalidad en la articulación institucional. Resulta evidente que tal característica resulta inexistente en sistemas altamente complejos, como el español, formado como consecuencia de un proceso de «acumulación institucional» y caracterizado por el fenómeno de la estratificación orgánica: así, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (1980), la Conferencia para los asuntos de la Unión Europea (1997) o los múltiples y específicos órganos sectoriales. A este problema técnico hay que añadir que la existencia de una miríada de órganos cooperativos dificulta la aparición de un *idem sentire* territorial, así como de un tipo de representación unitaria de todas las CC.AA. frente al Estado. Esta es, precisamente, la razón fundamental sobre la que se apoya parte de la doctrina española a la hora de reivindicar la construcción de una Conferencia integrada por los Presidentes autonómicos. Con ello se pone de manifiesto cómo el sistema de Conferencias Sectoriales resulta claramente insuficiente no sólo por los problemas prácticos anejos a su funcionamiento (eventual falta de convocatoria por parte del Ministro competente, defectos de coordinación entre ellas, etc.), sino también por el riesgo de obstaculizar una verdadera representación territorial. Una prueba evidente de ello se advierte si pensamos que en España no todos los órganos cooperativos existentes funcionan fluidamente. Una situación completamente distinta encontramos en Italia, donde la «plurilateralidad» de la *Conferenza* ha contribuido a hacer imprescindible su presencia en la vida institucional: al tratar todas las cuestiones que afectan a las regiones, este órgano ha debido potenciar su ritmo de trabajo e, igualmente, dotarse de un aparato administrativo propio, la Secretaría, que lo organiza y gestiona desde el punto de vista técnico. En la actualidad, la *Conferenza* se caracteriza por una fuerte operatividad, con reuniones periódicas de carácter semanal que determinan un constante contacto entre representantes regionales (53).

A pesar de los diferentes rasgos que caracterizan específicamente cada *federalizing proces*, es evidente que tanto el modelo español como el italiano se inscriben en el mismo movimiento de transformación de las estructuras representativas territoriales. La prueba fundamental es que también España experi-

(53) Una ulterior diferencia es que los entes locales tienen en Italia una representación y un contacto directo con el centro, prerrogativa que en España está reservada sólo a las Comunidades Autónomas.

menta con modelos de contacto con el Ejecutivo, y tiene algunos órganos cooperativos que van acentuando su papel en la representación de los intereses territoriales. Éste es el caso del Consejo de Política Fiscal y Financiera que, entre los múltiples órganos cooperativos existentes en España, es el que ha tenido más éxito. Excluyendo su carácter sectorial, el Consejo presenta muchas afinidades con la *Conferenza Stato-Regioni*: su composición gubernativa, su carácter multilateral, la naturaleza de sus acuerdos que, a pesar de ser simples recomendaciones desde un punto de vista formal, a menudo producen «efectos jurídicos, al ser implícita o explícitamente asumidos por las leyes» (54), su creciente protagonismo en la escena institucional (55).

Italia y España se enfrentan hoy por hoy a la necesidad de estabilizar los resultados que sus respectivos procesos descentralizadores han producido en los últimos años y se encuentran ante una dicotomía muy similar, que oscila entre el permanente anhelo de reforma del Senado y la racionalización de los mecanismos de contacto entre Ejecutivos ya existentes. Antes de examinar los modelos de órganos representativos a los que los dos Estados podrían de manera abstracta hacer referencia, es oportuno verificar si existen impedimentos lógicos o jurídicos para la adopción de uno u otro modelo.

V. EL TRIUNFO DE LAS CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES:
DEL MODELO SENATORIAL HACIA UNA «EJECUTIVIZACIÓN» (56)
DE LOS CAUCES DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

El triunfo de las Conferencias intergubernamentales en los Estado compuestos contemporáneos plantea el problema de hasta qué punto el «ser» y el «deber ser» jurídicos están en conflicto cuando de instituciones de representación territorial se trata. En función de tal dialéctica, cabe preguntarse ¿hasta qué punto resultan patológicas las exigencias, planteadas por la praxis, que conducen a otros sistemas representativos? ¿En qué medida el desplazamiento de la representación territorial del Parlamento a otros centros decisionales

(54) J. RAMALLO MASSANET y J. ZORZONA PÉREZ: «El Consejo de Política fiscal y financiera y la financiación de las Comunidades Autónomas», *ob. cit.*, pág. 67.

(55) J. RAMALLO MASSANET y J. ZORZONA PÉREZ: *Ob. cit.*, pág. 60.

(56) Con esta expresión se entiende que las estructuras representativas tienden a concentrarse en el ámbito del poder ejecutivo, tanto desde la perspectiva territorial, porque los componentes de los nuevos órganos de representación son normalmente extraídos del poder ejecutivo local, como desde la perspectiva nacional, porque el diálogo y la cooperación se realizan con el Gobierno central.

afecta al correcto funcionamiento de un Estado federal? ¿Existe una verdadera ecuación entre federalismo y Senado territorial o quizá ésta es el fruto de una distorsión ideológica?

Como anticipábamos al principio, la idea de que los primeros Estados federales situaran la representación territorial en el Parlamento es el resultado de una equivocación histórica, puesto que ésta, en sus primeras articulaciones orgánicas, tenía un contacto más estrecho con el poder ejecutivo que con el legislativo, y presentaba una clara naturaleza paragubernamental cuya impronta ha perdurado hasta nuestros días. Su ubicación parlamentaria se precisó sólo en un segundo momento, en la medida marcada por la evolución de los Estados. La confirmación de dicha tendencia la encontramos, como ya hemos señalado, en la historia del Senado americano que, en sus orígenes, operaba como órgano consultivo del Presidente, y en cierta medida participaba de su naturaleza ejecutiva (57). La impronta de estas funciones perdura hasta nuestros días, dado que el Senado conserva el poder de participar, junto al Presidente, en los procedimientos de aprobación de los tratados internacionales y de nombramientos de funcionarios públicos. Un discurso análogo se puede hacer sobre el *Bundesrat* alemán, ya que, a pesar de que parte de la doctrina constitucional lo considere una «Segunda Cámara» e interprete el sistema parlamentario alemán como bicameral, lo cierto es que éste es un órgano constitucional autónomo, según vino a especificar el mismo Tribunal Constitucional Federal en su famosa «sentencia sobre el *Bundesrat*» de 1974. Hay que precisar que mientras que el Senado americano ha perdido casi completamente toda connotación ejecutiva, el *Bundesrat* sigue dialogando alternativamente con el *Bundestag* y con el Gobierno federal (58).

(57) Véase A. HAMILTON, J. MADISON y JAY: *Il Federalista* (1788), Il Mulino, Bologna, 1997, págs. 520 y sigs. Ecos de esta génesis también en R. TONIATTI: *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, ob. cit., págs. 341-342 que describe el Senado como «*órgano consultivo del Presidente, se non addirittura come esso stesso partecipe della natura esecutiva del Presidente, con il quale veniva a costituire quasi una sorta di nuovo organo costituzionale, di carattere collegiale, preordinato alla determinazione della linea di politica estera della federazione*».

(58) Además de participar en el procedimiento legislativo parlamentario, el *Bundesrat* queda facultado para: emitir un juicio previo sobre la iniciativa legislativa ejercida por el Gobierno (art. 76 GG), ejercer poderes informativos en relación con asuntos federales (art. 53 GG), interrogar al Gobierno y a concretos ministros (art. 19 reglamento interno del *Bundesrat*), participar en el ejercicio del poder normativo gubernamental en cuanto está llamado a expresar su consentimiento en algunas categorías de decretos legislativos y participar en el proceso de ratificación de los Tratados internacionales (típica función gubernamental) cuando se trata de materias que han ser reguladas por una ley bicameral. El Gobierno, por su lado, emite disposiciones admi-

Si desde la perspectiva histórica no existe ningún obstáculo para que la representación territorial se encauce a través del poder ejecutivo, más problemático resulta llegar a tal conclusión de una perspectiva «sistemática», es decir, recurriendo al argumento de que la centralidad del Parlamento en la dinámica institucional (ver epígrafe I) no es razón suficiente para seguir considerando el Senado como el único y más oportuno órgano de representación territorial. Aquí las razones técnicas se mezclan con motivaciones políticas e ideológicas, ya que se cruza con el problema de la democraticidad de nuestros ordenamientos y adquieren un significado altamente axiológico. A partir del análisis efectuado se deduce que el principal beneficiario de la nueva articulación orgánica de la representación territorial es el Gobierno, netamente reforzado en detrimento de las asambleas legislativas, centrales o periféricas. La indudable marginación de los circuitos parlamentarios provoca fuertes recelos, pero lo cierto es que de existir impedimentos, como hasta hoy parece haber creído la ingeniería institucional, para la ejecutivización de los cauces representativos, éstos serían de índole estrictamente política pero no técnica.

Según criterios técnicos, el juicio que merece un modelo de representación territorial ubicado en el circuito ejecutivo puede ser positivo, fundamentalmente por dos razones: en primer lugar, las decisiones pueden producirse con más rapidez; en segundo lugar, la designación de los representantes por los ejecutivos regionales favorece el distanciamiento de intereses meramente partidistas, porque está claro que, frente a la responsabilidad política emergente de cara a las elecciones, ningún Presidente sacrificaría los intereses de su territorio para favorecer las directrices políticas de su partido (59). La constatación de las indudables ventajas técnicas que trae aparejado este modelo representativo no puede, sin embargo, ocultar las consecuencias institucionales que del mismo se derivan, esencialmente la «desparlamentarización». En este sentido, la presencia de una auténtica Cámara de representación territorial podría ser un

nistrativas de carácter general sólo con el previo consentimiento del *Bundesrat* (art. 84 GG), envía comisarios a un *Land* únicamente si éste y el mismo *Bundesrat* lo autorizan y, en casos especiales, da instrucciones a través de una ley federal que necesita el consentimiento del *Bundesrat*. Junto a estas funciones expresamente atribuidas en la Constitución se añaden al *Bundesrat* otras reconocidas por el Tribunal Constitucional, como la de dar el previo consentimiento a la emanación de algunos reglamentos ministeriales.

(59) Esto es lo que ocurre en Alemania. En tal sentido, G. FALCÓN: «Il modello *Bundesrat* e le riforme istituzionali italiane», en *Le Regioni*, 1998, pág. 284. También en Italia los Presidentes regionales han privilegiado siempre los intereses de su territorios sobre los del partido al que pertenecen. Sin embargo, hay que precisar que no siempre la responsabilidad político-electoral de los representantes extraídos por el ejecutivo puede frenar las lógicas partidistas al tener mucha importancia también la fuerza concreta del sistema de los partidos.

remedio al proceso de alejamiento de las decisiones del Parlamento: en el momento en el que falta una Cámara de representación territorial los territorios tienden a buscar otros cauces representativos y la unión entre ellos y el ejecutivo aísla el Parlamento (60). En función de tal situación, implicar a los territorios en la vida parlamentaria llevaría a una mayor legitimación de las decisiones que se toman en este lugar institucional.

Llegados a este punto, nos parece posible contestar a las tres cuestiones inicialmente planteadas (ver epígrafe I). Empezando por la primera, a saber, si nos encontramos frente a una transformación radical del modelo más clásico de representación territorial, el Senado, la respuesta es en parte afirmativa. Resulta posible hablar de la coexistencia de diferentes modelos frente a los que el senatorial ha perdido la exclusiva, a pesar de seguir siendo considerado como el ideal. Para la segunda de las cuestiones pendientes —si existen rasgos evolutivos comunes en las nuevas categorías representativas federales—, la respuesta vuelve a ser positiva, una vez comprobadas las fuertes analogías existentes en los diferentes Estados compuestos y que pueden resumirse en la tendencia común a crear órganos de naturaleza gubernamental que satisfagan las exigencias de diálogo entre centro y periferia. Finalmente queda el tercer problema, en qué medida esta ejecutivización es compatible con los diseños constitucionales. A este respecto, la principal duda que se plantea gira en torno al hecho evidente de que la nueva construcción institucional tiende a desarrollarse al margen del marco constitucional formal, alterando los equilibrios previstos, por lo que resulta inevitable preguntarse sobre su legitimidad. En realidad esta cuestión ha perdido hoy día buena parte de su sentido. La moderna cultura constitucional percibe las mutaciones constitucionales de modo diferente a como lo hacía el positivismo jurídico. Desde que el rigor de la escuela alemana de Derecho Público dio lugar a un enfoque más abierto que toma en consideración condicionamientos políticos y fenómenos sociales, el concepto de mutación constitucional ha perdido su connotación negativa. Si antes cualquier cambio de la Constitución que estaba en contradicción con su expresión escrita era visto como algo patológico, a partir de Rudolf Smend (61) la idea del movimiento, del dinamismo y de la transformación constitucional viene a integrarse en el mismo concepto de

(60) «Si en un sistema no existe una auténtica Cámara de representación territorial, la participación de las instancias federadas en la voluntad general, y concretamente en decisiones comunitarias, se articula a través de órganos de colaboración fuera del ámbito parlamentario», M. J. GARCÍA MORALES: *Ob. cit.*, pág. 246.

(61) R. SMEND: *Constitución y Derecho Constitucional* (1928), (trad. de M. Beneyto Pérez), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

Constitución (62). Así que en casi todas las modernas «teorías de la Constitución» la mutación de sentido, incluso la más radical, del texto escrito, no siempre produce críticas de inconstitucionalidad. Las modificaciones acordes con los principios básicos de la Constitución, las que no alteran su núcleo esencial de valores se consideran legítimas. De esta manera el marco de las normas constitucionales se amplía quedando incluidas también las costumbres constitucionales. Ahora bien, no puede ignorarse que la teoría dinámica de la Constitución no permite justificar cualquier cambio sino únicamente aquél que, más allá del plano estrictamente formal, resiste un juicio de constitucionalidad en función de los valores constitucionales. En este sentido, nuestra pregunta queda abierta. Aunque la falta de una previsión constitucional no sea motivo suficiente para tachar de ilegitimidad los nuevos modelos de representación territorial, el hecho de que determinen la marginación del Parlamento y resulten escasamente legitimados, puede ser un poderoso motivo para dudar de su constitucionalidad. Hemos visto que los sistemas examinados funcionan bien porque permiten la representación de los intereses territoriales frente al Estado, pero ¿hasta qué punto lo que técnicamente funciona es axiológicamente aceptable? La ejecutivización de los cauces representativos resulta acorde con el federalismo, pero ¿y con la democracia?

VI. CONCLUSIÓN: ¿QUÉ MODELO DE ÓRGANO REPRESENTATIVO TERRITORIAL PARA ITALIA Y ESPAÑA?

La duda que hemos planteado podría encontrar una fácil solución haciendo referencia una vez más a los cauces parlamentarios de representación territorial. Esta solución, que propugna el fortalecimiento de la Segunda Cámara, por lo demás viene a satisfacer la exigencia de los territorios de participar en las decisiones tomadas a nivel central, con particular atención a los procedimientos legislativos, sean constitucionales u ordinarios. Sin embargo, no podemos ignorar que la complejidad que en la actualidad presentan las instituciones federales o cuasi-federales rebasa con creces la simplicidad del planteamiento apenas esbozado y evidencia su insuficiencia. A continuación, expondremos

(62) K. HESSE: *Escritos de Derecho Constitucional*, CEC, Madrid, 1992 (segunda edición), lleva a cabo un detenido análisis de la cuestión. Un estudio más reciente se encuentra en A. V. SÁNCHEZ URRUTIA: «Mutación constitucional y fuerza normativa de la Constitución. Una aproximación al origen del concepto», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 58, 2000, págs. 105 y sigs.

un modelo meramente aproximativo de cuatro diferentes posibilidades encaminadas a crear un sistema de representación territorial satisfactorio.

La primera solución es la que actualmente opera en la mayoría de los Estados compuestos, donde la representación territorial se sitúa preferentemente en el nivel ejecutivo. Esta solución, que permite que las reivindicaciones territoriales encuentren respuesta, resulta no obstante insuficiente para garantizar la plena participación de los territorios en la vida del Estado. Para comprobarlo es suficiente pensar que en este modelo, los entes periféricos son ignorados en muchos de los procesos decisorios acometidos por el Parlamento y que de ello se deduce una clara ventaja a favor del poder ejecutivo. Esta carencia participativa resulta especialmente llamativa cuando el Legislativo lleva adelante procesos de reforma constitucional, ya que en su tramitación los territorios quedan excluidos. El caso italiano es emblemático en este sentido: el progresivo incremento del peso específico de las regiones ha puesto de manifiesto la insuficiencia de la *Conferenza Stato-Regioni*, órgano que, a pesar de permitir a las regiones desempeñar funciones co-normativas, no alcanza a cubrir todas las decisiones centrales que puedan afectarlas. En estas circunstancias, los representantes territoriales han intentado participar en las actividades del Parlamento enviando representantes propios a la Comisión parlamentaria para asuntos regionales (63). Así pues, queda claro que las regiones italianas no se conforman únicamente con la *Conferenza*, a pesar de su profusa utilización y no obstante su consideración como un eficaz foro institucional. Todo lo cual viene a poner de manifiesto la circunstancia de que una ubicación exclusivamente desarrollada en los niveles ejecutivos puede presentar importantes carencias.

La segunda y más clásica solución es la que viene a concentrar la representación territorial en el ámbito parlamentario. Ésta presenta la indudable ventaja de permitir a los territorios la participación en el ejercicio del poder legislativo y de favorecer al mismo tiempo la ósmosis entre un tipo de representación, la territorial, que por su naturaleza es particular y corporativa, con otra, la parlamentaria, de carácter más general y desarrollada en el lugar institucional más apto para llevar a cabo la síntesis entre la representación de los intereses particulares de cada territorio (*Vertretung*) y la del interés general (*Repräsentation*), esto es, el Parlamento. Pero también esta solución revela una insuficiente ca-

(63) Esta Comisión, prevista por el art. 126 de la Constitución italiana, nunca llegó a ser un medio eficaz para la representación de los intereses regionales, dado que carecía de toda previsión referida a la participación regional. Hay que indicar, sin embargo, que en la última fase de la XIII legislatura la participación se hizo realidad gracias al recurso a cauces estrictamente informales.

pacidad para garantizar a los territorios una amplia participación en las decisiones centrales. En la actualidad, toda representación territorial que aspire a ser completa ha de incorporar necesariamente contactos con el Ejecutivo, puesto que en éste se concentran, igual que en el Parlamento, funciones que afectan a los territorios. La misma función normativa resulta, en muchos Estados contemporáneos, «compartida» entre ambas instancias, de modo que excluir a los territorios del circuito de relaciones con el Ejecutivo conduce inevitablemente a una sustancial reducción de las posibilidades de participar en la vida nacional. El caso italiano ofrece, una vez más, un significativo testimonio en este sentido, dado que en los últimos años el poder normativo del Gobierno ha crecido enormemente, tanto a causa del fenómeno de la deslegalización (*delegificazione*) —que ha aumentado el número de reglamentos en detrimento de las leyes—, como por el abuso que se ha hecho de la delegación parlamentaria en blanco (*in bianco*) y que ha determinado la proliferación de decretos legislativos elaborados por el Gobierno con una base legislativa prácticamente nula. Gracias a esta situación, las regiones han podido, a través de la *Conferenza Stato-Regioni*, co-decidir con el Gobierno todos estos actos (reglamentos y decretos legislativos), lo que le habría sido imposible si su representación se hubiera limitado al nivel parlamentario. Por lo tanto, parece reductivo del papel de las Regiones pretender concentrar la representación territorial en un único nivel institucional, sea parlamentario o ejecutivo.

En este sentido, una tercera vía apostaría por simultanear dos cauces representativos distintos, es decir, por un lado el Senado a cuyo través los territorios podrían participar en las decisiones parlamentarias, y por otro, articular un sistema de conferencias intergubernamentales que consiga establecer contactos con el gobierno. Esta duplicidad en los cauces territoriales de carácter representativo podría resolver el problema planteado. Sin embargo, aunque parte de la doctrina la acepte (64), lo cierto es que una articulación orgánica tan compleja no deja de presentar aspectos problemáticos. El primero es de orden sistemático, simplemente porque la duplicidad orgánica propuesta resulta contraria a las exigencias de linealidad y economicidad que han de inspirar la arquitectura institucional. Otro problema que surge inmediatamente, como consecuencia del primero, es el del establecimiento de mecanismos de selección y organización del trabajo de los representantes territoriales, visto que deberían estar presentes en diferentes instancias representativas: ¿deberían ser los mismos? y, de ser así, ¿cómo se podría conciliar en términos prácticos la exigencia de una constante presencia en dos instituciones representativas diversas? ¿De-

(64) G. ROLLA (coord.): *Principio di autonomia e forma dello Stato*, ob. cit.

berían ser personas y cargos diferentes? y en tal caso, ¿cómo evitar el riesgo de que los distintos representantes obedezcan a lógicas contrapuestas que podrían conducir a posibles conflictos entre los distintos cauces representativos?

Una subespecie de este modelo de doble representación es aquella que, junto a las conferencias intergubernamentales, prevé la presencia de los territorios en el Senado. Sin proceder a una redefinición constitucional del mismo, se acometen reformas puntuales mediante las cuales su dimensión territorial resulta potenciada. Así, se explica la creación de una Comisión parlamentaria encargada específicamente de asuntos territoriales y compuesta por senadores, pero también por representantes designado directamente por los entes regionales. Es interesante observar cómo tanto España como Italia han intentado soluciones en este sentido. En España, la reforma del Reglamento del Senado de enero de 1994 ha creado una «Comisión General de las Comunidades Autónomas», a la que pueden asistir los Presidentes de las CC.AA. o Consejeros en su nombre y que tiene amplias funciones en todo lo relacionado con las CC.AA. En la misma dirección se mueve la reforma del Título V de la Constitución italiana. El art. 11 de la ley de revisión constitucional 3/2001 plantea la posibilidad de instituir una *Commissione parlamentare per le questioni regionali*, integrada por los Presidentes regionales, a la que se reconoce un papel importante en los procedimientos legislativos: en efecto, si la Cámara rechaza el punto de vista expresado por la Comisión, la aprobación del acto legislativo en cuestión exige mayoría absoluta. La creación de estas Comisiones constituye un intento en pro de la potenciación de la presencia de los territorios en la vida parlamentaria, esquivando las dificultades que plantea —en los dos ordenamientos— una reforma radical del Senado. Pero es evidente que este modelo es insuficiente, tanto por una cuestión de imagen institucional —la escasa proyección pública de las Comisiones parlamentarias— como por los defectos, ya examinados, que un sistema basado en la doble representación trae consigo.

En función de los problemas expuestos, la mejor solución parece ser la de conservar la unidad del cauce representativo permitiéndole, al mismo tiempo, el desarrollo de contactos con la esfera ejecutiva. En esta tesitura, el modelo de referencia parece ser el alemán, puesto que el mismo *Bundesrat* no sólo colabora con el Parlamento sino también con el Gobierno, con lo que asegura así la participación integral de los *Länder* en las decisiones estatales. En Italia, la experiencia acumulada por la *Conferenza Stato-Regioni* presenta una orientación muy similar a la existente en Alemania, con una salvedad: la *Conferenza* no tiene contacto alguno con el Parlamento. La superación de esta situación, que pasa por la supresión del Senado, sin embargo, no parece fácil en el contexto político actual.

Por su parte, el sistema español demuestra una acusada tendencia a la eje-

cutivización de los cauces representativos, si bien aún no se ha constituido el órgano que pueda hacer las veces de un *Bundesrat* y que evite los defectos estructurales del Senado en su configuración actual. En este sentido, sería deseable que se procediera a la unificación de los diferentes cauces cooperativos existentes y se instituyese una Conferencia de Presidentes de las Comunidades autónomas capaz de dialogar tanto con el ejecutivo como con el Parlamento.

Cualquiera que sea el modelo elegido por Italia y España, la racionalización de lo existente parece una exigencia ineludible, sobre todo por el peligro al que ya nos hemos referido anteriormente: el riesgo de que una exclusiva concentración de la representación territorial a nivel ejecutivo afecte al correcto funcionamiento de las dinámicas democráticas. Una vez que se toma conciencia de la insuficiencia del modelo senatorial, la tarea de la ingeniería constitucional es encontrar una fórmula institucional idónea para garantizar que los territorios puedan dialogar también con el Parlamento sin mermar su presencia institucional y conservando los contactos que se han producido con el ejecutivo. Si la praxis ha demostrado que el futuro del federalismo está en el contacto con el ejecutivo, la experiencia enseña que el futuro de la democracia está en la capacidad de producir unidad e integración política (65). Y para cumplir esta tarea queda un único lugar institucional, a pesar de su crisis: el Parlamento.

(65) Sobre el problema de cómo conjugar el pluralismo territorial con las exigencias de la unidad política véase H. HELLER: *Teoría del Estado*, México, 1963; J. SOLOZÁBAL: «Representación y pluralismo territorial. La representación territorial como respuesta a la crisis del concepto jurídico moderno de representación», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 50, 1986, págs. 69 y sigs.

JURISPRUDENCIA

