

El reflejo organizativo y procedimental de la división de competencias y la Comunidad de interés

Por el Excmo. Sr. D. Tomas de la Quadra Salcedo
Presidente del Consejo de Estado

1. Es evidente que no hacía falta tener dotes proféticas para saber que en este Aula iban a resonar constantemente las palabras de colaboración, coordinación, cooperación.

Me apresuro a decir que yo naturalmente también voy a pronunciar esas palabras, pero lo hago distanciándome en alguna medida con respecto a su uso en forma incondicionalmente laudatoria y voluntarista.

Se debe ello a que me parece que es preciso señalar cuál es el fundamento de esa cooperación y coordinación y desde qué presupuestos se postula. En todo caso debo precisar de antemano que me referiré en general e indistintamente en esta intervención a la coordinación, colaboración y cooperación aunque bajo estos nombres se encierren significados técnicamente muy diferentes. Lo que me interesa de todos ellos es el denominador común de la actividad conjunta que encierran.

Decía que hace falta saber cuál es el fundamento de esa cooperación o colaboración. Para algunos puede tratarse de un puro voluntarismo, una muestra de buena voluntad, una exigencia podríamos decir, ética; incluso más, hasta una exigencia estética. Observen si no lo mal que suena —aquí la connotación estética— que alguien diga: «no estoy dispuesto a colaborar en nada» (versión radical de algo que suena mal) o «estoy dispuesto a colaborar pero sólo en lo estrictamente indispensable».

Digo pues que puede haber un fundamento ético o estético, o pragmático en la cooperación, que no hay por qué desechar, que tiene sus valores, pero que a mi juicio no da suficiente cuenta de la razón de ser de la cooperación y la coordinación; y en ese sentido no sólo no es explicativo del fenómeno sino que, por no serlo, distorsiona su propia virtualidad.

Esa voluntad ética de cooperar puede responder por ejemplo a una concepción del reparto competencial que me atrevo a llamar, en obsequio al Ministerio en el que

estamos una concepción quirúrgica; una concepción de corte limpio en el reparto competencial; una creencia en que el reparto de competencias puede hacerse con bisturí dejando limpiamente atribuidas a una y otra parte funciones netamente diferenciadas.

Desde esa perspectiva quirúrgica la colaboración es simplemente una muestra de buena voluntad que parte siempre de una indeclinable reafirmación de competencias y de principios de los que no se puede abdicar, puesto que se piensa que las competencias están perfectamente atribuidas y la colaboración es sólo una muestra de buena voluntad y no propiamente una exigencia.

Supongo que algo de caricatura tiene esta presentación de esa concepción del reparto competencial; pienso que nadie seguramente cree que el reparto competencial está exento de dudas e incertidumbres; pero puede pensarse que se trata simplemente del uso de conceptos jurídicos indeterminados, que aunque son indeterminados son determinables y por consiguiente es posible que alguien, en nuestro caso el Tribunal Constitucional, en defecto de acuerdo entre las partes —entre Comunidades Autónomas y Estado— llegue a decir exactamente cuál es la interpretación de ese concepto jurídico indeterminado.

En resumen desde esta concepción de corte limpio en la separación de competencias creo que la colaboración más bien se verá como un puro voluntarismo, como una muestra de buena voluntad para —en los casos de conflictos, en los casos en que haya dudas acerca de hasta donde llega la competencia de una y otra parte— poner todos los esfuerzos para tratar de llegar a una solución, sin abdicar en ningún momento de los principios.

2. Desde luego la colaboración en el Estado autonómico exige el respeto a las competencias que a cada una de las partes les corresponde. Pero la colaboración no es un puro voluntarismo o una muestra de buena voluntad sino que descansa más profundamente en la esencia de todo Estado de corte federal.

De donde arranca esta exigencia lo pone de relieve el hecho de que la división de competencias, ni implica una división de los intereses que subyacen a las competencias, ni implica tampoco que la división esté hecha con perfecta nitidez de una vez para siempre.

Por lo que respecta a la primera afirmación —que la división de competencias no implica la división de intereses subyacentes— ello se debe ya sea a que hay competencias concurrentes de Comunidades Autónomas y Estado, ya sea a que sobre una misma materia, el reparto de funciones se hace con criterios abstractos (bases y desarrollo; interés general del Estado e interés de la Comunidad Autónoma) o mediante la utilización de cláusulas generales («sin perjuicio de» o referencias a la «ordenación de la economía»). Por toda esta serie de razones, lo cierto es que las competencias se reparten, pero el ciudadano que llega, por ejemplo, a recibir un acto médico lo que recibe es una unidad, con independencia naturalmente de la normativa vigente; con independencia de la organización y de la persona que al final le presta el servicio. El percibe el servicio en su unidad; y tanto si el diseño normativo está mal hecho o está mal enfocado como si es la organización, en el nivel de la ejecución, lo que no funciona, será el acto médico lo que aparece como defectuoso. Por consiguiente no se ha roto el interés que sigue siendo común y sigue percibiéndose.

dose como algo unido, como algo unitario, a pesar de que el reparto competencial esté más o menos perfectamente hecho.

Por otra parte esa división de competencias entre distintos centros de poder, independientemente de como sea percibida por el ciudadano, ciertamente tampoco hace que el órgano ejecutor de una determinada política se desinterese del diseño normativo o de la planificación general de esa política. De lo que se sigue que el reparto de competencias no hace que el órgano ejecutor esté desinteresado de la competencia normativa que, sin embargo, puede pertenecer a otro nivel político.

Simultáneamente tampoco el órgano o el centro de poder con competencia legislativa o normativa puede estar desinteresado de cuales son finalmente los resultados de ese diseño legislativo, de esa política legislativa, ni de sus resultados ni de su aplicación práctica ni de una inspección de cómo efectivamente se están desarrollando los servicios que se prestan al ciudadano.

Por consiguiente división de competencias no implica división de intereses. El que no es competente en una materia no por eso deja de estar interesado en la materia que corresponde a otro.

Decía también que hay una dificultad objetiva en que el reparto competencial, la división competencial, puede concebirse como hecho de una vez para siempre de forma clara, nítida, definitiva y, si se quiere, petrificada. Es difícil pensar que pueda hacerse un reparto completo y acabado de la competencia cuando en las cláusulas de atribución de competencias hay algunas de carácter muy genérico (medidas de ordenación de la economía o bien otras referencias a intereses generales del Estado o de la Comunidad o libertad de circulación de mercancías o unidad de mercado); cláusulas competenciales genéricas, dotadas por eso mismo de un dinamismo tremendo e imprevisible según cada conyuntura histórica. Baste para ello recordar el ejemplo que nos ofrece nuestra integración en el Mercado Común; antes incluso de la entrada en vigor del Acta Unica Europea, antes de ese Acta que fuerza a una unidad más fuerte, hemos podido contemplar cómo ideas más o menos generales recogidas en los Tratados (libertad de circulación de mercancías, de residencia, unidad de mercado, supresión de barreras, etc.) han tenido un dinamismo expansivo que ha permitido a la Comunidad Europea —a partir de esas simples ideas— penetrar, alterar o modificar resoluciones, normativas internas y prácticas en una medida que podía resultar insospechado que ocurriera por el simple juego de estas cláusulas generales de atribución de competencias a la Comunidad Europea.

3. Llegados a este punto y después de los años de experiencia autonómica que ya tiene España y también a la luz de la experiencia comparada, es sin duda legítimo que nos preguntemos si estas dificultades, estas ambigüedades, si estas disputas por la competencia que a veces se producen en términos más o menos corteses obedecen a un defecto de técnica constitucional o legislativa, o si hay algo más profundo, más consustancial que está en la entraña de todo Estado descentralizado y que hace que exista este tipo de tensiones cuya superación debe hacerse entre otras con técnicas de colaboración.

No quiero negar la perfectibilidad de los textos legales y de la propia Constitución, pero creo que en el núcleo del Estado descentralizado, en su propia entraña, está instalada no la contradicción, pero si una cierta tensión permanente entre determinados principios, tensión que puede ser creadora o retardataria.

La existencia de elementos de contradicción no es, por otra parte, ningún hecho nuevo; está presente en otros sectores, en otros campos menos novedosos que el autonómico. Así es conocida la que exista entre libertad y seguridad; todos queremos libertad, y todos queremos seguridad. Pero libertad y seguridad son principios organizativos, principios inspiradores del actuar administrativo que, con mucha frecuencia son contrapuestos; eso no significa que el texto constitucional o la Ley esté mal hecha, significa que aquí, y en todos los países, hay principios que se encuentran en mutua tensión.

Después de citar ese ejemplo ajeno como digo al marco, al campo, de lo autonómico, pero bien expresivo de la existencia de principios de contraposición, y volviendo a la estructura descentralizada del poder, puede afirmarse que hay principios y exigencias del Estado Social de Derecho que están en tensión con otras exigencias propias de la descentralización. La solidaridad y el autogobierno están en una cierta oposición; la igualdad de condiciones y el autogobierno también. El autogobierno en su forma más pura llevaría a la diferencia, el Estado social lleva a la igualación. Hay por consiguiente unos principios inspiradores e informadores del Estado social, por una parte, y del Estado descentralizado, por otra, que están siempre en mutua y perpetua tensión. A todos los protagonistas que intervienen les corresponde hacer que la misma sea creadora; pero evidentemente según se enfoque en cada caso concreto una cuestión desde la perspectiva de las exigencias del principio de solidaridad e igualdad o desde la exigencia de principios de autogobierno y diferenciación, según el énfasis que se ponga en uno o en otro principio, las consecuencias son diferentes.

El espacio de la libertad, el espacio social, el espacio de la circulación de personas y de mercancías es un espacio único; y, sin embargo, hay competencias que se atribuyen en exclusiva a las Comunidades Autónomas que establecen diferencias en esos espacios únicos. Ello genera, como es obvio, tensiones que a veces se atribuyen o imputan a la mala voluntad; con independencia de que la haya o no la haya en algunos casos, es lo cierto que en muchas ocasiones todo responde a la propia entraña de un sistema de descentralización del poder que generalmente no disputa, no plantea polémicas en torno a lo que son los núcleos fundamentales de la competencia de la Comunidad Autónoma o del Estado, pero si en aquellas zonas fronterizas, en aquellas zonas de rozamiento que es donde se suelen plantear las dificultades.

Lo primero que hay que hacer es asumir que esta tensión existe, que ello es conatural a un Estado descentralizado, que se monta sobre principios contrapuestos con los que tiene que buscar un equilibrio, pero un equilibrio dinámico, un equilibrio en la puesta en funcionamiento y en el desarrollo mismo del sistema. Hay que asumir que esto es normal, aunque puede plantearse dificultades y diferencias de criterios; y la cuestión sería qué hacer en estos casos, quién resuelve la dificultad si las partes no se ponen de acuerdo. Cabe desde luego la remisión al Tribunal Constitucional para que dé una solución; la que le corresponda en términos jurídicos. Pero el problema va más allá de los términos jurídicos, porque alguna de las cuestiones a que hemos hecho referencia responde a la forma de entender principios tales como Estado social, igualdad, solidaridad, que son conceptos combinantes en el tiempo; y también conceptos cambiantes según los partidos políticos que tengan la responsabilidad de gobernar.

Cuando se envía una cuestión al Tribunal Constitucional, los políticos están dejando que sea un órgano jurídico quien defina contenidos políticos que ellos debían de aclarar, pero la cuestión que puede plantearse sigue siendo la de qué hacer cuando, sin embargo y a pesar de todos los esfuerzos, no es posible llegar a una solución.

4. Por de pronto creo que hay que partir de la idea de que la colaboración y coordinación, no es simplemente una muestra de buena voluntad, un esfuerzo continuado para tratar de llevar al otro al terreno de los principios (de los que uno sostiene que son indeclinables y perpétuos) porque generalmente la discusión en el terreno de los principios se hace imposible. La propia experiencia en la fase de transferencias ha puesto de manifiesto que es mucho más fácil ponerse de acuerdo o coordinarse en cuanto a la localización de una carretera estatal en relación con una carretera de una Comunidad Autónoma que decir en un Decreto de transferencias o en una norma, cuáles son los criterios generales y abstractos a partir de los cuales se puede hacer esa coordinación en materia de carreteras; en el terreno de los principios es difícil ponerse de acuerdo, en el terreno concreto de la solución a la coordinación de las carreteras es en cambio mucho más fácil.

Por consiguiente la colaboración más que en el terreno de los principios, de esforzarse por ponerse de acuerdo en los principios que inspiran el reparto de competencias, seguramente debe de ser una colaboración en tareas prácticas y en este momento, con el nivel de competencias que tienen las Comunidades Autónomas, esa es la tarea que corresponde hacer.

De todo lo anterior yo quisiera extraer la conclusión de que no es la colaboración y coordinación una muestra sólo de buena voluntad (aunque también debe y puede serlo), sino que es una exigencia misma de un sistema que tiene elementos de tensión entre los principios que lo inspiran, y esta tensión puede resolverse de dos formas: una tratando de dilucidar quien tiene razón, tratando de dilucidar los principios, y otra llamando con generosidad a cada parte a colaborar con las demás instancias, incluso en el ejercicio de competencias que se consideran propias, incluso en ese supuesto, y sin plantear cuestiones de principio.

Creo que la exigencia de colaboración y coordinación tiene una finalidad clara, me parece que es preciso que el todo tenga sentido de la parte, pero es preciso también que las partes tengan el sentido del todo. Se ha hablado de la sensibilidad autonómica que debe corresponder al Estado y que sería la sensibilidad del todo hacia las partes.

Es urgente también la sensibilidad de las partes hacia el todo, lo que podríamos decir el sentido de Estado. No puede fundamentarse sólo el hecho autonómico en la defensa de lo propio, cualquiera que sea el efecto que ello tenga sobre los demás, sino que también es necesario que cada autonomía posea una cierta concepción, perspectiva o sentido de Estado y del todo.

Mientras se ha discurrido por la fase de la construcción del Estado autonómico, mientras se estaba en la fase de los principios, esa sensibilidad no ha gozado de buena salud. Al Estado se le visualizaba como Madrid, alguien o algo al que hay que arrancar las cosas, que retiene competencias por resolución centralista. Puestas en pie las 17 Comunidades Autónomas y dotadas de competencias con unos presu-

puestos consolidados en 1987 que se acercan a los 2 billones y medio de pesetas deberían superarse suspicacias e imbuirse de la doble sensibilidad.

Ello hace necesario no la pura colaboración para evitar conflictos y precisamente en las zonas competenciales fronterizas. Hace falta, más allá de ello, que las Comunidades Autónomas participen en alguna forma en el ejercicio de las competencias estatales. Con ello se favorece evidentemente el sentido de totalidad y además se facilita su tarea de desarrollo y ejecución puesto que las Comunidades Autónomas han participado previamente en la definición de los intereses globales. Simultáneamente se favorecerá la supervisión general y la información global de la actividad de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien junto a este elemento teleológico, junto a esta doble sensibilidad que ha de conseguirse, no sólo con la colaboración en las materias que están a caballo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino con la colaboración en las materias que son propias del Estado, junto a esa sensibilidad, hace falta unos instrumentos para conseguirlo. Estos instrumentos son los órganos de colaboración y los procedimientos de integración de voluntades.

Si los intereses siguen siendo comunes pese a la división de competencias, hace falta establecer órganos en que se exprese esa comunidad; en que antes de tomarse la decisión correspondiente se dé a las demás partes la oportunidad de poder dar sus opiniones.

Hasta este momento hay muchos órganos, algunos previstos en leyes como la Ley de Sanidad (el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud) o en la Ley de Aguas (Consejo de Cuenca) o la propia LOFCA (el Consejo de Política Fiscal y Financiera); hay también Comisiones previstas en los Decretos de Transferencia; hay las Conferencias Sectoriales que vienen celebrándose y creo que en conjunto la experiencia es sumamente positiva. Se pone de manifiesto que ahí, en el terreno del ejercicio concreto de la competencia, es posible ponerse de acuerdo. El problema sin embargo es el de la insuficiencia de la pieza básica de integración del sistema: el Senado. Se ha dicho del Senado que a pesar de ser Cámara de la representación territorial da muy poco juego a la presencia de las Comunidades Autónomas en el mismo. El reflejo organizativo y procedimental de estos intereses comunes, que planean y subyacen bajo la división de competencias, debía empezar por la pieza superior de la organización del Estado, que es el Senado como Cámara de la representación territorial y a partir de ahí se puede generar una dinámica de colaboración que se extienda, que se reparta, por todo el tejido administrativo, y también, incluso, por el tejido social.

Voy a centrarme en un primer momento en el Senado, volveré después sobre algunos otros órganos y procedimientos de articulación o de reflejo de esa comunidad de intereses.

5. La función del Senado como Cámara de la representación territorial se expresa en el Derecho comparado a través de distintas dimensiones, pero me voy a limitar fundamentalmente a dos dimensiones en las cuales ese aspecto, esa caracterización como Cámara de representación territorial, se hace muy expresiva.

En primer término, como es obvio, en la dimensión competencial: qué cosas, qué funciones puede hacer el Senado; qué atribuciones tiene que le den un peso y un

relevancia suficiente y capaz para tener algo que decir de manera destacada en la articulación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.

La segunda dimensión que caracteriza a una Cámara de representación territorial se puede referir a su propia organización, a su propia estructura, y afecta, en primer término a cuál es la representación que se lleva al Senado. Qué representa, ¿representa los Gobiernos de las Comunidades Autónomas o representa a las Comunidades Autónomas?. Esta es una primera cuestión sobre la que hay que ponerse de acuerdo en esta aproximación general, aunque evidentemente en nuestro país el tema está ya solucionado, creo que correctamente, en nuestra Constitución. Pero hay más cuestiones si se opta, como se ha optado en nuestro país, por una representación de la Comunidad Autónoma y no de los Gobiernos. Hay también alternativas en cuanto a si debe ser una representación de la Comunidad Autónoma por elección directa o por elección de segundo grado. Eventualmente se puede también discutir acerca de la circunscripción electoral para elegir los Senadores por las Comunidades Autónomas.

a) En lo que respecta a la primera dimensión a la competencial el ejemplo Alemán es paradigmático, aunque hay que reconocer que fuera del caso Alemán es frecuente encontrar Cámaras en posición subordinada o al menos en posición no excesivamente relevante.

En el caso Alemán se pueden citar como muestras de la relevancia del Senado en la formación de la voluntad federal, entre otros:

1. En el proceso legislativo.

—La necesidad de contar con la aprobación del Bundesrat por mayoría 2/3 para la modificación de la Constitución.

—La necesidad de contar con la aprobación del Bundesrat por mayoría absoluta para determinadas leyes (leyes que en general afectan al equilibrio de poderes entre la Federación y los Estados).

—Para las demás leyes el veto del Bundesrat es superado por la mayoría absoluta del Bundestag.

Por lo que hace la reforma constitucional la posición del Senado en España está prácticamente equiparada al Congreso. Lo mismo ocurre respecto a la legislación citada en último lugar, las diferencias aquí no son significativas.

La diferencia fundamental está en el conjunto de leyes que necesitan de la aprobación del Bundesrat sin que su oposición pueda ser superada por el Bundestag.

Otra diferencia significativa es la participación que al Bundesrat se le da para dictaminar los proyectos de ley antes de enviarlos al Parlamento.

2. En la función ejecutiva.

El artículo 80 de la Ley Fundamental de Bonn exige la aprobación del Bundesrat para determinados Decretos del Gobierno Federal. Es esta una función importante porque en esa exigencia están comprendidos todos los Decretos que o bien desarrollan aquellas leyes Federales para las que se exige la aprobación del Consejo Federal o bien han de ser ejecutadas por los Estados sea por delegación sea como materia propia (Art. 80.2).

También es importante la intervención del Bundesrat en los supuestos del artículo

84, relativo a Decretos, instrucciones generales y específicas del Gobierno Federal. Si bien en estos casos se trata de posibilidades de intervenir por el Gobierno Federal en un campo que inicialmente correspondería a la competencia de los Estados.

Estas posibilidades legislativas y ejecutivas no se dan con tal amplitud en nuestra Constitución, pero como luego expondré, no sería difícil introducir una práctica semejante sin necesidad de reformar la Constitución.

Por tanto en la dimensión competencial vemos algunas relevantes competencias que el Bundesrat ejerce en Alemania y que contribuyen a reformar la importancia de su papel.

b) La segunda dimensión es la organizativa. El debate constituyente, y con posterioridad la doctrina, se centró en el tema del carácter provincial de la elección de los Senadores no designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Creo sin embargo que esa preocupación durante el proceso constituyente se vinculaba en gran medida con expectativas electorales de grupos no mayoritarios y para los que cuanto más amplia fuese la circunscripción electoral más posibilidades tenían, pues mayor era el número de escaños a elegir. La circunscripción provincial favorece obviamente a los partidos mayoritarios y perjudica a los minoritarios cuando son sólo cuatro los escaños a cubrir. No creo sin embargo que hoy sea esta en la práctica la cuestión fundamental. Tampoco en teoría, y al margen de ese efecto electoral, resulta decisiva la circunscripción que se elija, provincial o autonómica, para dar o negar significación al Senado como Cámara de la Representación territorial.

En el caso de Alemania como es sabido, ni siquiera hay elección ni de primer ni de segundo grado, porque en el Bundesrat se sientan los miembros de los Gobiernos designados por estos. Si esa circunstancia no priva al Bundesrat de su condición de Cámara territorial no se ve porqué la elección directa provincial ha de constituir un obstáculo para la consideración del Senado como tal Cámara. En absoluto.

Mayor interés puede tener la cuestión, visto el modelo Alemán, relativa a la presencia de los Gobierno en el Bundesrat.

No parece que esa sea la mejor forma de representar en su conjunto a una Comunidad e implica dar la representación a una mayoría, la que sostiene el Gobierno, que puede ser minoritaria. No obstante presenta la ventaja de que sienta en la Cámara Alta a quienes de verdad conoce los entresijos de la política diaria y las dificultades reales que presenta la articulación de competencias.

La exigencia constitucional en nuestro caso de que los Senadores designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas lo sean con criterios de proporcionalidad impide, creo que razonablemente, que tales Senadores puedan ser designados por la misma mayoría que sostiene el Gobierno.

Sin embargo del ejemplo Alemán creo que se puede retener la importancia de la presencia de miembros del Ejecutivo en el Senado.

Resumiendo lo hasta aquí expuesto la cuestión consiste en saber si es posible acentuar el papel del Senado español, en algunas cuestiones, para que sea el órgano que facilite, en el más alto nivel, la coordinación y colaboración que ha de extenderse luego por todos los niveles de la organización política.

6. Dicho objetivo tropieza sin embargo siempre con la configuración constitucional vigente; y hay acuerdo generalizado acerca de que nuestra Constitución, que por una vez en nuestra historia ha enarizado en la conciencia social y es aceptada por la inmensa mayoría del pueblo español, debe ser mantenida por ahora sin retoques, respetando el consenso básico e inicial que la hizo posible.

Ello no supone sin embargo que no existan formas de potenciar las tareas del Senado dentro de la Constitución vigente. Ha habido muchas propuestas en ese sentido aunque creo que acaban siendo insatisfactorias y en cierto modo voluntaristas.

Por tanto ciñéndome al marco constitucional y con pleno respeto a él, creo que es posible enfatizar y dar auténtica relevancia a las competencias del Senado superando supuestas limitaciones jurídicoconstitucionales.

En definitiva el instrumento para potenciar sin dificultades y con una base real las funciones del Senado, descansa en un simple mecanismo político: la autolimitación del Gobierno de la Nación en las condiciones a que luego haré referencia. Tal autolimitación descansa en el ejercicio de una prerrogativa que tiene el Gobierno, que es la de retirar los Proyectos de Ley, artículo 128 del Reglamento del Congreso de los Diputados y artículo 127 del Reglamento del Senado.

La facultad de retirada de los Proyectos de Ley y la facultad de suspender por un tiempo determinado la tramitación de un Proyecto de Ley son facultades que en nada chocan ni alteran la Constitución puesto que no están previstas en ella, ni se oponen a precepto alguno constitucional.

Otra manifestación de tal autolimitación, que no entra en contradicción con la Constitución, consistiría en la voluntaria asunción por el Gobierno de la obligación de remitir al Senado determinados Proyectos de Ley que afectan a competencias o cuestiones autonómicas relevantes; envío, digo, al Senado de un Anteproyecto de Ley antes incluso de enviarlo a la Cámara Baja, al Congreso de los Diputados.

Antes el Senador Laborda introducía también otra posibilidad, que es complementaria de ésta, que es la posibilidad de que una vez que el Proyecto de Ley ha llegado al Senado desde el Congreso de los Diputados, se pase a consulta de una comisión o de las Comunidades Autónomas; el mecanismo al que yo hago referencia consiste en cambio en la posibilidad de que el Gobierno, que remite al Congreso los Proyectos de Ley, antes de aprobarlos como tales y por tanto de enviarlos al Congreso, pide consulta, no a las Comunidades Autónomas, sino al Senado o a alguna Comisión del Senado.

Este mecanismo de prerrogativa del Gobierno de retirada, de suspensión y de consulta ¿cómo funcionaría en la práctica?. Respecto a algunas leyes de relevancia territorial podría enviarse al Senado el Anteproyecto de Ley, antes de ser enviado al Congreso de los Diputados.

Alternativa o acumulativamente una vez que un Proyecto de Ley esté aprobado por el Congreso de los Diputados y se haya enviado al Senado, cabe también la posibilidad de que cuando se emita dictamen con una mayoría importante o cualificada en contra de ese Proyecto de Ley, bien por el propio Senado en Pleno o bien por alguna Comisión del mismo, se suspenda la tramitación del Proyecto de Ley en el Senado y se nombren Comisiones ad hoc tanto en el Congreso como en el Senado que traten de encontrar una solución. Si finalmente no se encuentra se podría optar

por retirarlo o por continuar la tramitación del Proyecto de Ley, especialmente si recibe un apoyo significativo de esta Comisión del Congreso de los Diputados que mantendría finalmente una posición de relevancia.

En definitiva el reforzamiento del Senado vendría por los siguientes mecanismos: consulta previa de Anteproyectos de Ley, mayor eficacia de una oposición significativa del Senado a Proyectos de Ley aprobados por el Congreso a través de este mecanismo de suspensión de la tramitación para esforzarse en buscar una solución e incluso, eventualmente, podría pensarse en la intervención del Senado en algunas decisiones que son competencias del Ejecutivo, del Gobierno de la Nación, como consulta sobre Reglamentos relativos por ejemplo a desarrollos de algunas Leyes o sobre decisiones de política sectorial y económica de relevancia interterritorial.

He tomado estos ejemplos por referencia a la situación de Alemania y aquellos aspectos que en Alemania son más significativos y porque a veces se pone como modelo de referencia en nuestro país.

Creo que la función que tiene esta argumentación, es tratar de probar que no hay obstáculos constitucionales definitivos que impidan que mediante un ejercicio, eso sí, de una facultad de autolimitación del propio Gobierno de la Nación, se pueda llegar a conseguir efectos semejantes a los del Senado en Alemania.

Ocurre que la forma de describir la autolimitación del Gobierno sólo tiene sentido si se hace para conseguir que haya esa doble sensibilidad a que antes he hecho referencia. Solamente tiene sentido si ese mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas trae como consecuencia una mayor aceptación, una mayor legitimidad y una disminución de los conflictos que puedan plantearse entre Comunidades Autónomas y Estado. En todo caso la sensibilidad de Estado que se lograría sería sin duda muy significativa.

Para que eso se instrumente en la práctica haría falta no simplemente un ejercicio unilateral por parte del Gobierno de la Nación de su potestad de autolimitación sin contrapartidas, eventual y sujeto a su libre discreción; sino que haría falta un compromiso político, un compromiso de todas las fuerzas políticas que sepan que cuando les toque gobernar tienen que aceptar ese compromiso, que sepan también las Comunidades Autónomas que participarían en el mismo, que como contrapartida de esa mayor participación debe de haber un mayor protagonismo, una mayor fuerza vinculante de las propias decisiones del Senado.

Creo por consiguiente que sin alterar el texto constitucional ese paso es posible; pero sólo es posible si todos están dispuestos a comprometerse, no solamente en lo que les beneficia, sino también en lo que les afecta y les compromete en cuanto a la facultad integradora que de este modo tendría el Senado.

No se si el momento es propicio para una operación de este tenor; seguramente en algún momento habría que acometerla. Sí puedo decir que ha habido momentos en que no ha sido fácil que las Comunidades Autónomas aceptarán sentarse todas juntas en una mesa para aceptar la decisión conjunta de todas ellas; seguramente esos recelos en este momento están disipados y por tanto puede pensarse que las Comunidades al aceptar un mecanismo de este tipo, aceptan también someterse a la decisión que conjuntamente se tome por parte de las Comunidades, naturalmente siempre que no afecte a temas competenciales indeclinables.

Estoy hablando hasta ahora del plano de las competencias del Senado que

podrían consecuentemente ampliarse, pero hay algún aspecto adicional que querría señalar que no se refiere al tema competencial sino a ese aspecto organizativo que antes he dicho que retuvieran, la importancia que a mi juicio tiene la presencia de miembros de los Gobiernos de los «Länder» en el Bundesrat alemán. Yo creo que tiene la importancia de que las personas que conocen cuáles son los problemas reales y diarios formen parte del supremo órgano llamado a integrar la voluntad de las partes en la voluntad del todo. Creo, por consiguiente, que sería muy conveniente y constitucionalmente posible que los miembros de Gobiernos autonómicos formaran parte del Senado. No puede constitucionalmente un parlamentario de la Asamblea Legislativa estar en el Congreso de los Diputados, pero lo que si cabe es que un miembro del Gobierno o un miembro de una Asamblea Legislativa pueda estar también en el Senado; no hay al menos obstáculo constitucional; de forma que en el Senado podría sentarse, e incluso en alguna Comisión ad hoc del mismo, representantes de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Sería así seguramente esa Comisión el catalizador de un mayor dinamismo, sin mengua ni desdoro de la auténtica representación política obtenida directamente para el Senado a través de las elecciones; quiero decir que esta Comisión integrada por Senadores miembros de los Gobiernos autonómicos, elegidos en elecciones generales o designados por sus respectivas Asambleas Legislativas, tendría que someter también sus decisiones al conjunto de la Cámara, porque si no efectivamente se produciría una alteración del marco constitucional. Pero ninguna duda cabe del peso, de la relevancia y del dinamismo que a mi juicio eso introduciría en el debate del Senado.

7. No quería centrarme solo en el tema del Senado aunque creo que por ser el órgano que está en la cúspide debe ser el motor e impulsor de la colaboración y coordinación. Por no quitar más tiempo a mi compañero de ponencia, resumo casi telegráficamente otros aspectos relativos a estos órganos.

Creo que con respecto a los demás órganos, más que enunciar cuáles son, que sin duda Vds. conocen, habría que señalar algunos principios inspiradores de su actuación. Todo supuesto de coordinación y colaboración debe implicar en todas las partes intervinientes esa lealtad constitucional que se muestra en el respeto que cada parte debe tener por las competencias de las demás; en la ponderación, cuando ejercen sus propias competencias, de cómo influyen en las competencias de los demás; en la obligación de facilitar, de prestar ayuda, etc. También en la creación de órganos en que más allá de quien es el competente, se facilite el encuentro, la aproximación, la transparencia de posturas; en el establecimiento de procedimientos en que sea posible ponerse de acuerdo, en que sea posible oír las opiniones de la parte que va a resultar afectada.

Cuando un órgano tiene competencia en general de coordinación, de planificación, de supervisión o alguna competencia que incida sobre otros, debe de ejercerla siempre con métodos que no sean la resolución caso por caso o que hagan opacos los motivos de sus decisiones. Debe —mediante técnicas de plan, técnicas de programa— poner de manifiesto y de forma pública cuáles son los intereses que el órgano superior, está defendiendo y los criterios para su promoción y defensa; y, en esa determinación a nivel de plan, y de programa de cuáles son los intereses que

defienden y los criterios de la correspondiente actuación, debían de participar los órganos afectados para que, después, puedan ajustarse correctamente a ese plan.

Esa participación de unos en las competencias de otros, más allá de problemas de principio, más allá de la sin duda irrenunciable competencia; esa participación favorece un devenir fluído de las relaciones entre unos niveles y otros.

Concluyo. Hablamos de coordinación, colaboración, cooperación, y, desde luego más importante casi que hablar aunque es necesario hacerlo, es ponerlo en la práctica. No se trata de desarrollar solamente ideas, sino de hacer ejercicios prácticos. Creo que viene aquí a cuento esa anécdota que en «La ideología alemana» Carlos Marx y Federico Engels cuentan de un filósofo que estaba convencido de que la gente se ahogaba porque no podía sustraerse a la idea de la gravedad; idea supersticiosa esta que hacía que la gente se ahogase y de cuyos perniciosos efectos, todos los días las estadísticas le daban pruebas. Para el filósofo todo era una cuestión de ideas, convicciones y supersticiones y no de práctica y por ello se pasó toda su vida luchando, infructuosamente, contra aquella idea nefasta.

Naturalmente aquí la idea de la competencia irrenunciable o las ideas de colaboración y cooperación afortunadamente no son como esa idea que tenía el filósofo alemán, pero creo que en algún momento hay que lanzarse al agua y aprender que sólo nadando, y no debatiendo siempre las cuestiones de principio, se encuentra la solución a los problemas.

Nada más, muchas gracias.