

LAS RELACIONES ENTRE NIVELES INSTITUCIONALES EN LOS ESTADOS FEDERALES Y REGIONALES: AUTONOMÍA, UNIDAD E INTEGRACIÓN

Giancarlo ROLLA

SUMARIO: I. *El proceso de descentralización*. II. *La autonomía*. III. *La unidad del ordenamiento*. IV. *Instrumentos para garantizar el dinamismo del sistema y fortalecer la integración*.

I. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

1. *Una fase de intensas transformaciones de la forma de Estado*

La evolución representa una condición de vitalidad y funcionalidad de los sistemas constitucionales: las constituciones son organismos vivos que crecen, se adaptan y se modelan según las circunstancias, renovando constantemente su relación con el pueblo. Pero si la evolución representa la fisiología de los sistemas constitucionales, no debe perderse de vista que en algunas fases la capacidad de autorrenovación del sistema no parece suficiente y se advierte la necesidad de innovar, dando vida así a nuevas constituciones o bien a cartas constitucionales reformadas.

Esta parece hoy la tendencia prevaleciente, desde el momento en que podemos evidenciar un poderoso fenómeno de codificación constitucional, que incide en las características de la forma de gobierno, siendo inherente a la distribución del poder como al tipo de Estado, influyendo en la distribución territorial del poder de dirección política, en las relaciones de soberanía y territorio, y en las relaciones entre el titular de la soberanía y los poderes del Estado.

En este sentido constituye una línea segura el hecho de atribuir poderes de decisión más marcados a los órganos políticos de las comunidades terri-

toriales. Es interesante notar que la exigencia de potenciar niveles institucionales descentralizados abarca ordenamientos diferentes: se manifiesta tanto en sistemas unitarios, como federales o regionales fuertemente descentralizados sobre una base territorial. En algunas realidades, además, la temática autonomística se manifiesta en términos más complejos, ya que no abarca sólo la trama de relaciones entre el Estado central y las regiones, sino que llega también hacia las competencias administrativas, la distribución territorial de competencias entre el Estado, las regiones y los entes locales territoriales.

Una confirmación emblemática de la tendencia hacia la descentralización es la ofrecida por los estados adherentes a la Unión Europea, si consideramos que cuando se realizó el acto institutivo de las comunidades económicas europeas sólo uno de los estados fundadores tenía una estructura de base federal o regional (Alemania), y en la actualidad realidad constitucional, vemos en cambio muchos estados regionalizados (Alemania, España, Bélgica, Italia y Austria), o bien, procesos de descentralización al interior de ordenamientos tradicionalmente unitarios (Reino Unido y Francia).

La transferencia de una parte significativa del poder de decisión de los órganos del Estado central a los entes representativos de las comunidades locales parece impulsada por una doble concepción de la autonomía: una de tipo funcionalista y otra de naturaleza comunitaria.

Según esta última, la autonomía no define el modo de organización de un ente, ni califica su posición al interior de la organización estatal, más bien representa el modo en que se organiza una parte del pueblo con identidad propia en el territorio de una comunidad determinada. De tal modo, la Constitución reconoce la subjetividad institucional de las diversas comunidades y se propone conseguir la integración política al interior del Estado a través de la valoración de las diferencias territoriales, de un pluralismo formado por diversas identidades. Por consecuencia, las regiones (y también los entes locales territoriales) son entes representativos de las comunidades locales para el cuidado de sus intereses generales, y la autonomía constitucional reconocida es la autonomía de la comunidad territorial, aun antes que la del ente jurídico.

Una referencia a la relación entre autonomía y comunidades territoriales la encontramos, por ejemplo, en el artículo 2o. de la Constitución española, que configura la autonomía como los derechos de nacionalidad y de las regiones, o la Carta Europea de la Autonomía Local, ésta después de afirmar en el preámbulo que “las colectividades locales constituyen uno de los fun-

damentos principales de todo régimen democrático” dispone en el artículo 3o. que: “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales, para reglamentar y administrar en el ámbito de la ley, bajo su responsabilidad y en favor de las poblaciones, una parte de los asuntos públicos”. Del ordenamiento italiano podemos llamar la atención sobre el artículo 3,2c. del decreto legislativo 267/2000 (texto único sobre el ordenamiento de los entes locales) que precisa “el municipio es el ente local que representa la propia comunidad” ésta uniéndola con la otra afirmación podemos decir que “cuida sus intereses y promueve el desarrollo”.

Contraria a esta visión, encontramos una postura funcionalista de la autonomía que se inspira prevalentemente en exigencias de proximidad, de subsidiariedad y de participación mas que de integración comunitaria; por ejemplo el artículo 118,1c. de la Constitución italiana según el cual, la atribución de las competencias administrativas en los diversos niveles institucionales debe darse teniendo en cuenta los principios de subsidiariedad, adecuación y especificidad.

2. La necesaria relación de complementación entre autonomía y unidad

Los fenómenos de descentralización no descuidan la exigencia de salvaguardar la unidad del sistema, no meten en discusión la existencia de valores comunes y principios unitarios que legitimen el hecho de que haya diversos ordenamientos dentro de un único sistema constitucional.

En los sistemas institucionales de más niveles, la naturaleza unitaria del Estado y la distribución territorial del poder político deben considerarse valores complementarios, pero para que tal condición se verifique es necesario que a estos dos términos se asigne un valor compatible con la existencia del otro; se deben equilibrar.

Unidad y autonomía resultan ser dos polos contrapuestos pero al mismo tiempo inseparables porque el Estado, las regiones y los entes locales territoriales dan vida a ordenamientos distintos (constitucionalmente autónomos), pero que componen un mismo sistema de valores identificado por la Constitución, y por tanto, las relaciones deben producirse con base en reglas de comportamiento inspiradas en el principio de “lealtad constitucio-

nal”. De hecho, toda organización territorial que goza de autonomía no deja de ser parte de un todo.

Basta considerar el artículo 5o. de la Constitución italiana (La República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales), o el artículo 2o. de la Constitución española (La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas). Por otro lado, el preámbulo de la ley fundamental de la República federal alemana (los alemanes, con los Länder consiguieron la libre autodeterminación, la unidad y la libertad de Alemania), para comprender que los principios de unidad y de autonomía representan —tanto en los Estados federales como en los regionales— dos polos en torno a los cuales se organizan modernos sistemas inspirados en la descentralización.

La conciliación entre los principios de unidad y autonomía se manifiesta esencialmente a través de la codificación de los valores constitucionales, realizados en el plano histórico y político vivos en la percepción de los ciudadanos. El derecho comparado muestra como el empuje de la descentralización no alimenta las tendencias centrífugas o particularistas en las experiencias donde el sistema constitucional es capaz de identificar y codificar los valores en torno a los cuales todos los sujetos del pluralismo se reconocen. Piénsese por ejemplo, a la solidaridad y a la necesidad de un desarrollo adecuado y justo entre las diversas partes del territorio sostenidos por la Constitución española, o al bienestar general que aduce la Constitución de los Estados Unidos de América, o la promoción de la prosperidad común y el mantenimiento de la tranquilidad y el orden que la Constitución suiza menciona como finalidad de la Confederación, o en fin, a los principios del Estado de derecho republicano, democrático y social afirmados por la Constitución italiana.

En sociedades compuestas, heterogéneas, complejas y plurales como las actuales, el sentirse parte de un mismo ordenamiento, no puede apoyarse en el principio de jerarquía y de uniformidad —el cual anula las diferencias y las múltiples aspiraciones— pero éste se puede reconstruir con referencia en valores compartidos capaces de transformar una multiplicidad de individuos en una comunidad unitaria.

Y ésta es una de las funciones principales de las constituciones, las cuales valorizan, en tal modo, su moderna función de artífices de la unidad del ordenamiento y garantía de la convivencia de las pluralidades que compo-

nen tal unidad. A través del ejercicio del Poder Constituyente, se da vida, en los ordenamientos abiertos a las instancias autonómicas, a un doble pacto —entre los ciudadanos y las comunidades territoriales—, con la convicción de que los individuos caen en una doble calidad: pueblo y componentes de comunidades específicas territorialmente localizadas.

En esta perspectiva, la codificación del principio unitario parece una reafirmación de la exigencia que todas las articulaciones del sistema, necesitan para la consecución de valores e intereses comunes.

En el momento en que se superan los formalismos de algunas clasificaciones, podemos comprobar que regionalismo, federalismo, Estado compuesto no necesariamente describen modelos diferentes, sino diferentes soluciones institucionales ante un mismo problema, a saber, la necesidad de construir un sistema policéntrico, aunque integrado, de autonomías.

En el proceso de descentralización podemos encontrar una adhesión —no carente de fisuras— a los modelos de *multilevel constitutionalism*, éstos pretenden dar vida a un sistema integrado de autonomías. El Estado, las regiones y los sistemas descentralizados de gobierno local parecen integrarse en un sistema institucional compuesto por ordenamientos recíprocamente autónomos, pero coordinados y comunicados entre sí.

Esto determina el paso de un autonomismo derivado de tipo jerárquico y piramidal a uno relacional, según el cual la alternativa tradicional entre Estado unitario y Estado descentralizado tiende a ser superada en favor de la formación de un sistema institucional de varios niveles, compuesto por una pluralidad de ordenamientos jurídicos integrados, que interactúan recíprocamente.

Si este mismo problema se analiza desde una perspectiva comparada, se puede asimilar esta tendencia al dinamismo de las relaciones entre los estados y la Unión Europea. Si atendemos a las transformaciones en curso, puede sostenerse que se está diseñando un sistema especulativo, con base en el cual, las relaciones entre los ordenamientos estatales y el ordenamiento comunitario, por un lado, y las del ordenamiento republicano y los ordenamientos locales, por otro, se rigen por las mismas reglas: armonización de las normativas, leal colaboración en los procesos decisionales, coordinación para asegurar la satisfacción de exigencias unitarias y subsidiariedad conforme a la distribución de las competencias.

Los sistemas constitucionales compuestos por varios niveles, no alteran la disposición ordinaria de las competencias normativas y administrativas

dada por la Constitución y la legislación ordinaria, pero influyen en su forma de ejercicio, en el sentido de que dirigen sus esfuerzos principalmente a la integración procedimental y, con ello, diseñan un regionalismo que se encamina —en materia de procedimientos decisionales— al reforzamiento de los instrumentos de participación y negociación.

A la hora de conjugar la unidad de la República con la autonomía de los distintos niveles institucionales que la componen, deben superarse los tradicionales y opuestos principios de jerarquía y de separación para de esta manera cimentar las relaciones entre los distintos ordenamientos territoriales en el principio de cooperación, lo cual exige superar una lógica competitiva favoreciendo los acuerdos y toda forma de colaboración para la consecución de objetivos comunes.

Por tanto, los sistemas constitucionales modernos tienen enfrente tres retos fundamentales: *a)* garantizar la autonomía, *b)* asegurar la unidad del ordenamiento y *c)* favorecer la integración y el dinamismo del sistema.

Las siguientes líneas, tienen por tanto el objetivo de abordar el modo y los instrumentos con los que tales retos pueden ser afrontados.

II. LA AUTONOMÍA

1. *El contenido esencial de la noción de autonomía*

La noción de autonomía, es susceptible de diversos significados y no siempre las constituciones se refieren a una noción unitaria. En otras palabras, estamos en presencia de una figura poliédrica, que varía en razón de la posición institucional del ente (estados, regiones, entes locales territoriales) o bien, del perfil de actividad jurídica al que se refiere (financiera, normativa, organizativa).

Por otra parte, parece comprensible si se considera que la autonomía de un sujeto, una comunidad o un ente no puede determinarse prescindiendo de la identificación de las relaciones que regulan su actividad en relación con otros sujetos del ordenamiento: de hecho, la autonomía es un concepto de relación (definible sólo con base en la determinación concreta de las funciones y de la distribución de competencias y de los contenidos no absolutos variables a la luz de los límites puestos a las diversas fuentes).

Aun reconociendo que nos encontramos frente a un concepto jurídico difícilmente predeterminable, posee igualmente un núcleo que no puede eli-

minarse, un contenido mínimo esencial que no puede tocarse, so pena de negar el carácter autonomístico del sistema.

Tal núcleo esencial, según mi punto de vista, consta de algunos elementos:

En primer lugar, la autonomía presupone la existencia de un efectivo poder dispositivo sobre los contenidos y las características de la propia autonomía: el cual se puede manifestar identificando la comunidad de referencia, a través de la competencia en la determinación de las fronteras del propio territorio, sea ejercitando una amplia potestad estatutaria, con la cual determinar autónomamente la forma de gobierno, la organización de los procedimientos de decisión política y la distribución de competencias.

El poder de auto-organizarse representa un elemento común tanto a la libertad de los individuos y grupos sociales, como a la autonomía de los entes y los poderes. La autonomía organizativa consiste en el reconocimiento, de que todo sujeto o ente dotado de tal calidad es capaz de determinar su propio proceso decisional, las modalidades de erogación de los servicios y de ejercicio de sus funciones.

En el caso de los entes territoriales, la autonomía organizativa se manifiesta sobre todo con el reconocimiento de una potestad estatutaria. De hecho los estatutos constituyen la expresión más significativa de la autonomía política de las regiones. Si la potestad legislativa de estos entes les permite manifestar su propia dirección política, en los ámbitos materiales de su competencia; la potestad estatutaria permite no sólo determinar la propia organización, sino definir el carácter de cada comunidad y los principios de organización de la forma de gobierno.

En segundo lugar, autonomía es también participación en la definición de las reglas fundamentales del ordenamiento general y concurso en la determinación de los principios comunes en que se funda el carácter unitario de un ordenamiento, con base en el principio participativo, debe garantizarse a las regiones y a los entes locales una efectiva participación en la definición de los principios y de las normas susceptibles de fungir como parámetro en la repartición de las respectivas esferas de atribución. A nivel constitucional, tal participación se manifiesta tanto como concurso al procedimiento de revisión o de aprobación de una nueva Constitución, como una participación de las autonomías territoriales en los procesos decisivos centrales: en este sentido es relevante la existencia del Senado como Cámara de representación territorial y de instrumentos eficaces de colaboración general entre las distintas entidades territoriales.

Otro elemento de la noción constitucional de autonomía, es la posibilidad de defender un núcleo esencial en relación con el legislador mismo, a través de un recurso directo ante la justicia constitucional, sea bajo la forma de una cuestión de constitucionalidad de una ley, o como un conflicto de atribución contra actos no legislativos que se consideren lesivos por la propia esfera de competencia.

La autonomía presupone, también, la capacidad de un ente de disponer autónomamente de los recursos necesarios para el desarrollo de las propias tareas institucionales. De hecho, parece evidente que un ente pueda surgir como centro de vida efectiva al interior del Estado sólo si es capaz de elegir los medios de entrada y de orientar los gastos de conformidad con las necesidades públicas que deba satisfacer. La autonomía financiera parece complementar la autonomía política, legislativa y administrativa, ya que la región para poder ejercitar efectivamente las funciones y los poderes que el ordenamiento le reconoce, para interpretar y satisfacer los intereses de la comunidad local que representa, debe contar con la disponibilidad efectiva de los recursos que debe gestionar.

Además, el reconocimiento de tal autonomía corresponde a un principio general de responsabilidad, consistente en la regla —implícita en todo ordenamiento fundado en criterios de racionalidad y de buena administración— por la cual la comunidad interesada debe proveer al funcionamiento de las funciones reconocidas, con las debidas excepciones justificadas por exigencias de igualdad económica y equidad social.

En fin, la autonomía debe ser entendida como capacidad de producir normas de derecho, es decir, entendida como fuente del derecho. Este perfil de la autonomía goza de un amplio reconocimiento, tanto en la potestad legislativa de las regiones, como en la potestad reglamentaria de los *Comuni* (municipios) y las provincias, los cuales no deben desarrollar sólo una actividad administrativa, sino también de normación, dirigida a regular su propia organización y las modalidades de ejercicio de las funciones locales. El ejercicio de la potestad reglamentaria debe considerarse expresión necesaria de la noción de autonomía, en cuanto implica directamente la capacidad de un ente de establecer las normas necesarias para disciplinar su propia organización, las funciones de su competencia y las relaciones con los sujetos externos al ente.

Bajo el perfil de su fuerza jurídica, la consideración del poder reglamentario como atributo del estatus de autonomía, del cual gozan determinados entes, induce a excluir que los reglamentos, aun siendo fuentes secundarias,

se encuentren enteramente subordinados a la ley. En otras palabras, debemos considerar que los reglamentos no están necesariamente subordinados al contenido de todas las normas dictadas por la legislación estatal o regional, ya que en algunos casos opera el principio de competencia y no el principio de jerarquía.

Hay además, algunas materias en las que la ley estatal es incompetente; por ejemplo en lo que respecta al funcionamiento interno de los órganos, de las oficinas y servicios.

2. El papel de los entes locales en el ejercicio de las funciones administrativas

El principio de autonomía puede interpretarse también como la capacidad de los entes territoriales de disciplinar y manifestar los intereses de una comunidad territorial determinada. En esta perspectiva, podemos considerar la autonomía, no tanto como un modo de organización y funcionamiento de una parte de la administración pública, sino uno de los valores que la Constitución considera necesarios, para la obtención de la integración política en el Estado de las comunidades locales. A tal efecto, es interesante lo dispuesto en la Carta Europea de la Autonomía Local, firmada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, ratificada en Italia con la ley 439/89.

Esta Carta, después de haber afirmado en el preámbulo que “las colectividades locales constituyen uno de los fundamentos principales de todo régimen democrático”, dispone en el artículo 3o. que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales, para reglamentar y administrar en el ámbito de la ley, bajo su responsabilidad y en favor de las poblaciones, una parte importante de los asuntos públicos”. Partiendo de tal definición, el vínculo con las colectividades locales es entre autonomía local y *self-government*: en el sentido de que gran parte de las funciones que tocan las colectividades locales deben poderse gestionar por los representantes de las mismas.

Resulta esencial en la definición de la autonomía local, la identificación de “parte importante de los asuntos públicos” que deben gestionarse a nivel local. Al respecto, la Carta europea (segundo y tercer párrafos del artículo 4o.) subraya dos aspectos: por un lado precisa “las colectividades locales tienen, en el ámbito de la ley, amplias facultades de iniciativa en cualquier cuestión que no supere sus propias competencias o que esté asig-

nada a otra autoridad”, y por otro lado establece que “el ejercicio de las responsabilidades públicas debe, en forma general, dar preferencia a las autoridades que se encuentran más cercanas a los ciudadanos. La asignación de una responsabilidad a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud y naturaleza de la tarea y las exigencias de eficacia y economía”.

A la luz de tales consideraciones, debemos considerar que todo ordenamiento descentralizado debe atribuir a los entes locales una función esencial en el cuidado de los intereses de la población, y así, en el ejercicio de las funciones administrativas. Una actividad administrativa que los entes territoriales deberían ejercitar con base en los principios de subsidiariedad, diferenciación y proporcionalidad.

Por diferenciación se entiende que en la asignación de las funciones deben considerarse las diversas características, incluidas las asociativas, demográficas, territoriales y estructurales de los entes. En cambio, por proporcionalidad se entiende la idoneidad organizativa de las administraciones, al garantizar en forma asociada con otros entes, el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, el principio de subsidiariedad representa un criterio esencial para orientar las relaciones entre los diversos niveles institucionales y representa también el principal criterio de distribución competencial.

Por subsidiariedad se entiende que las decisiones deben ser asumidas por el nivel institucional más descentralizado posible cuando sea justificado y compatible con la exigencia de asegurar eficiencia y efectividad a la acción de los poderes públicos. Es conexo al principio de subsidiariedad, el criterio de que la generalidad de las funciones administrativas, se atribuye a los entes locales, según las respectivas dimensiones territoriales, asociativas y organizativas con la única salvedad de las funciones incompatibles con las dimensiones mismas, atribuyendo la responsabilidad pública a la autoridad territorial y funcionalmente más cercana a los ciudadanos interesados.

Además, la subsidiariedad puede ser utilizada no sólo para distribuir las competencias a nivel vertical —entre el centro y la periferia de la administración pública sino también a nivel horizontal— entre los entes públicos, las autonomías sociales y los particulares. En este segundo caso, no se privilegia una noción institucional de la subsidiariedad, sino fundamentalmente social; con base en la cual, la intervención directa de la administración pública es necesaria en los casos en los que la iniciativa de los particulares, de las asociaciones o las formaciones sociales no estuviese en condi-

ciones de aplicarse —con relación a los fines y a los valores constitucionales comúnmente aceptados— al mismo nivel que la pública.

3. La autonomía como reconocimiento de las diferencias

El nuevo sistema de relaciones entre los diversos niveles institucionales que componen el ordenamiento del Estado supera los principios de homogeneidad y de uniformidad, con el reconocimiento de que cada región posee una individualidad específica. En otros términos, la autonomía presupone el reconocimiento de las diferencias; la otra cara del principio de autonomía es el principio de diferenciación, plasmado en diversos rubros:

- A. Como diferenciación de la organización política del ente, posible por la competencia estatutaria y normativa de las regiones y los entes locales, de conformidad con la propia forma de gobierno y la legislación electoral.
- B. Como diferenciación funcional, entendida con un doble significado, por un lado, la distribución de competencias administrativas que resulta diversa, y por otro, que todo ente puede regular sus funciones administrativas.
- C. Como diferenciación territorial, traducida en el hecho de que los ámbitos territoriales para el ejercicio de las mismas funciones pueden variar en razón de especificidades locales y de la voluntad asociativa de los entes locales territoriales.

Al mismo tiempo, un incentivo para la diferenciación podría provenir de una actuación innovadora de los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y especificidad que constituyen los criterios que deben regir la distribución de las competencias administrativas entre los distintos entes territoriales.

Es indudable que esta afirmación de presiones constantes hacia la diferenciación entre regiones y entidades locales no resulta fácil ya que son contrarrestadas por la tendencia opuesta a la uniformidad y el conformismo. La primera de estas tendencias se refiere a la reivindicación de las mismas competencias, o mejor dicho, a la no admisión por parte de las regiones de un número inferior de competencias que las otras. La segunda alude a la habitual propensión al mimetismo que, pese a las posibilidades de diferen-

ciación que permite el principio de autonomía, caracteriza la organización y la actividad de sus órganos de gobierno y aparatos administrativos.

Una forte spinta alla riduzione delle differenze proviene anche dalla considerazione che il principio costituzionale di eguaglianza, al pari del godimento dei fondamentali diritti civili e sociali sembra meglio assicurato rafforza il ruolo e le competenze dello Stato centrale.

Por tanto, el desarrollo del regionalismo oscila generalmente entre *Escila* y *Caribdis*, entre el impulso a la diferenciación o la tendencia a la homogeneidad, entre la simetría y la asimetría en el reparto de competencias. Parece que el péndulo oscila siempre entre los dos polos sin encontrar un equilibrio definitivo. Con esta apreciación se demuestra como regionalismo y federalismo no pueden ser interpretados estáticamente, mediante la mera exégesis de los datos normativos, por el contrario, deben considerarse como un fenómeno dinámico en su devenir.

III. LA UNIDAD DEL ORDENAMIENTO

1. *La reconfiguración del principio unitario en los ordenamientos descentralizados*

Como evidenciamos al inicio del presente trabajo, en los actuales procesos de descentralización, la unidad resulta ser un valor complementario, no antagónico al principio de autonomía. Por lo tanto, resultaría parcial describir el proceso de descentralización en Italia, subrayando sólo los institutos que valorizan el principio de autonomía y descuidando los que se dirigen a garantizar la unidad del sistema constitucional.

La dimensión unitaria del Estado, postula que los órganos centrales de gobierno están autorizados a intervenir para que las diferencias entre las diversas comunidades regionales no lleguen al punto de mermar la igualdad de los ciudadanos en el goce de sus derechos fundamentales y para realizar los deberes de solidaridad señalados en numerosas Constituciones. En este sentido, las exigencias unitarias se manifiestan bajo la forma de intervenciones producidas para reequilibrar las posiciones subjetivas o para redistribuir los recursos.

Los ordenamientos estructurados con base federal o regional, contienen, algunas cláusulas generales que legitiman la intervención jurídica del Esta-

do para la salvaguarda de las exigencias unitarias: se trata de cláusulas generales encaminadas a garantizar al Estado el ejercicio de poderes *extra ordinem* con finalidades unitarias.

Las fórmulas usadas son múltiples, pero siempre conducen a la misma función; considérese por ejemplo, el artículo 72 de la Constitución alemana que autoriza al Estado federal a legislar en materias competencia de los Länder, cuando una disciplina legislativa federal sea necesaria para crear en el territorio federal condiciones de vida análogas o de preservar la unidad jurídica o económica en el interés del Estado en su conjunto. El artículo 138 de la Constitución española que provee al Estado la tarea de asegurar la realización efectiva del principio de solidaridad y de velar porque se asegure un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio; el artículo 1o de la carta canadiense de los derechos y de las libertades que faculta al Estado para introducir límites razonables a los derechos constitucionales que pueden justificarse en una sociedad libre y democrática.

Igualmente, en el sistema constitucional italiano, podemos referir los inderogables deberes de solidaridad política, económica y social que señala el artículo 2o. de la Constitución o bien, la naturaleza indisolublemente unitaria de la República. La expresión del artículo 5o. constitucional, no se refiere sólo al elemento político y territorial —exclusión de la secesión— sino también a los intereses y valores fundamentales sobre los cuales fundar la decisión de los asociados de darse unidos a la República.

Tales fórmulas poseen una triple relevante característica. En primer lugar, se trata de cláusulas abiertas, en el sentido de que su significado normativo se modifica y transforma en el tiempo, y se vuelve en cierto sentido “historiable” y en segundo lugar tales cláusulas resultan atributivas de competencias estatales, en fin, no son justiciables en el sentido que no pueden someterse a un parámetro para responder a la ilegitimidad de una intervención por parte del Parlamento.

Si acaso se considera que el principio de unidad del Estado y el de autonomía de las comunidades territoriales que la componen determinan la forma de Estado en virtud de la cual deben interpretarse todos los preceptos constitucionales, se debe considerar que la identificación de los instrumentos para la salvaguarda del principio unitario, y de los principios que se dirigen a atemperar las exigencias de la autonomía con la unidad deben ser operados por la Constitución; y por tanto, las instituciones jurídicas idó-

neas para asegurar la unidad del sistema en su totalidad deben tener un fundamento constitucional y no pueden haber sido creadas ni por el legislador ordinario, ni por la jurisprudencia constitucional.

En caso contrario, la alusión al principio unitario sería una cláusula abierta, una disposición de contenido jurídico indeterminado a la cual recurrir para justificar la posibilidad del Estado de incidir en las competencias regionales. Tal aserción no excluye que algunas instituciones puedan identificarse en forma interpretativa, éstas deben conducir a una previsión constitucional o ser un instrumento para dar efectividad a la Constitución.

El carácter unitario del ordenamiento representa el fundamento para reservar poderes concretos al Estado, por parte de la Constitución, con el objetivo de que el sistema pueda funcionar como uno y pueda reconocerse por sus atributos esenciales como un Estado, esto es —según las palabras del juez constitucional español— como “la totalidad de la organización jurídico-política de la nación”.

2. La función de unificación y de coordinación del Estado

En general, en los ordenamientos descentralizados, la salvaguarda del principio unitario se confía a dos tipos de instrumentos:

1. La reserva al Estado de la competencia legislativa y administrativa.
2. El reconocimineto de mecanismos específicos de coordinación estatal.

La naturaleza unitaria del ordenamiento debe asegurarse, en inicio por el Parlamento, a través del ejercicio de la potestad legislativa exclusiva y por medio de la determinación de los principios en las materias de competencia legislativa concurrente.

La tipología de la competencia estatal exclusiva encuentra una justificación en la exigencia de asegurar la unidad del sistema; y el legislador constitucional debe individualar las materias que deben ser competencia del Estado, con tal finalidad. La competencia legislativa exclusiva del Estado, representa un límite para el ejercicio de la potestad legislativa por parte de las Regiones, toda vez que su discrecionalidad se limita por las normas estatales que terminan por condicionar los contenidos de la normativa regional.

También la opción de agregar numerosas e importantes materias como competencia legislativa concurrente, responde al objetivo de reforzar la unidad del sistema, reconociendo al Estado, la competencia de determinar los principios fundamentales en la materia.

La unidad de la acción administrativa, en cambio, se asegura con el ejercicio por parte de la administración estatal de actividades de dirección y de coordinación: competencia que puede considerarse una especulación respecto de la reserva de legislación al Estado, de conformidad con determinados objetos o ámbitos materiales.

El objetivo que se intenta perseguir a través de la coordinación, es garantizar la funcionalidad del entero sistema, volviendo compatibles la autonomía de los niveles institucionales y la unidad del ordenamiento. La coordinación se propone integrar las actividades regionales con las normativas nacionales que disciplinan los diversos sectores materiales, para evitar contradicciones y volver armónicos y compatibles los diversos ordenamientos; además, sirve para impedir el despedazamiento territorial de la actividad administrativa, para preservar un ponderado equilibrio entre el desarrollo de la autonomía y el mantenimiento de la unidad del sistema.

Otro mecanismo al cual los ordenamientos constitucionales recurren para asegurar la unidad del sistema debe hallarse en el instituto del poder sustitutivo. El poder sustitutivo representa un instituto híbrido que ha modificado progresivamente su función; inicialmente tenía tareas de control, para remover omisiones o retardos en la adopción de actos obligatorios y terminó por ser un instrumento al cual se recurre para llevar a cabo tareas de empuje, y garantía de la funcionalidad total del sistema de las autonomías.

No es casual que la intervención sustitutiva del Estado se extendió a sectores —sobre todo en materia ambiental, sanitaria, y energética— que aun entrando en la potestad legislativa y administrativa de los entes territoriales se señalan, por su particular relevancia y por la presencia de intereses unitarios a salvaguardar en caso de inercia de las administraciones competentes.

De la evolución de la normativa en materia y del análisis de la praxis, surge la propensión a recurrir a tal institución para tutelar la unidad jurídica o económica, o bien, la tutela de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales, más para asegurar el carácter vinculante de las obligaciones jurídicas.

Si los casos que legitiman el recurso a la intervención sustitutiva nos conducen claramente a la función del Estado como garante de la unidad del ordenamiento constitucional, los modos y los procedimientos a través de los cuales tal institución se debe manifestar, debe referirse a la naturaleza no jerárquica de las relaciones interinstitucionales; en otras palabras, debe asegurarse una coherencia substancial tanto con el principio de autonomía, como con la lógica cooperativa que debe informar las relaciones entre los diversos niveles institucionales.

Por eso, la oportunidad de asegurar algunos caracteres garantistas:

- a) Los efectos del poder sustitutivo deben tener una duración circunscrita en el tiempo y no perjudicar la posibilidad de los entes territoriales de ejercitar concretamente su propia autonomía.
- b) La intervención sustitutiva debe ser un instrumento excepcional, en tanto que determina una modificación de la legitimación a actuar, a la que se debe recurrir como *extrema ratio*.
- c) El poder sustitutivo debe tener una base legal, debe preverse y regularse explícitamente por una ley con los supuestos jurídicos en particular.

Por último debemos subrayar que, en los ordenamientos descentralizados, la salvaguarda del principio unitario se confía a la previsión de reglas de comportamiento idóneas a tal objetivo.

Su necesidad encuentra un fundamento en el hecho que subsiste siempre, una diferencia entre autonomía y soberanía. El principio de autonomía no puede contraponerse en ningún caso al principio de unidad, porque da vida a ordenamientos jurídicos particulares que no se encuentran en contraposición con el ordenamiento general, pero resultan necesarios para obtener la integración política en el Estado de las comunidades locales.

Cada uno de los niveles institucionales en los que se articula la unidad del Estado, expresa intereses diversamente localizados (locales, regionales, nacionales) y cada ente se encuentra predispuesto a la representación, por lo cual, si por un lado, los entes locales y las provincias resultan entes exponenciales de las comunidades locales, por otro, las regiones resultan entes exponenciales de las comunidades regionales y el Estado es expresión exponencial de los intereses de la comunidad nacional.

Eso significa en otras palabras, que los vínculos identitarios capaces de representar una determinada comunidad de referencia, se constituyen no sólo por las especificidades y las diferenciaciones territoriales —que los es-

pañoles llaman hechos diferenciales— sino también por los valores y vínculos unificantes.

La consecuencia de tal caracterización de los ordenamientos articulados en más niveles, se encuentra dada —desde nuestro punto de vista— en las relaciones entre los diversos ordenamientos (o niveles institucionales) que componen el Estado, que se deben inspirar en el principio de lealtad constitucional.

Tal principio impone a cada sujeto institucional el deber de ejercitar sus propias competencias, teniendo en cuenta los efectos que determinadas decisiones podrían ocasionar en relación con los otros niveles institucionales. En otras palabras, por las relaciones interinstitucionales debe difundirse toda especie de *animus laedendi*: en el sentido de que las diversas partes que componen el todo, aun en el ejercicio de sus competencias específicas, deben colaborar para el mantenimiento del ordenamiento general y para su reforzamiento.

IV. INSTRUMENTOS PARA GARANTIZAR EL DINAMISMO DEL SISTEMA Y FORTALECER LA INTEGRACIÓN

En el proceso de descentralización se puede hallar una adhesión aunque no manifestada linealmente a los modelos de *multilevel constitutionalism*, que tienden a dar vida a un sistema integrado de autonomías; esto es, a un sistema institucional de más niveles, integrado por una pluralidad de ordenamientos jurídicos que interactúan recíprocamente, a fin de asumir decisiones vinculantes para el sistema entero. El Estado, las regiones y los sistemas descentralizados del gobierno local parecen integrarse en un sistema institucional, compuesto por ordenamientos recíprocamente autónomos, pero coordinados y comunicados entre ellos.

En los sistemas constitucionales de más niveles la atención se dirige hacia la integración procedimental y esto delinea un regionalismo que punta —bajo un perfil de procedimientos decisionales— hacia el reforzamiento de los instrumentos de participación y negociación. La forma de Estado descentralizado puede funcionar si se establece una actitud y una capacidad de colaboración leal entre los distintos entes territoriales. La colaboración se convierte entonces en un elemento determinante para la eficacia del sistema.

Por tanto, merecen atención las partes del texto constitucional de las cuales emerge una visión colaborativa y cooperativa de las relaciones entre Estado y otras articulaciones autonómicas del Estado. A la hora de conjugar la unidad con la autonomía de los distintos niveles institucionales que la componen, deben superarse los tradicionales y contrapuestos principios de jerarquía y de separación, y de esta manera cimentar las relaciones entre los distintos ordenamientos territoriales sobre el principio de cooperación; lo cual exige superar una lógica competitiva favoreciendo los acuerdos y toda forma de colaboración para la consecución de objetivos comunes.

El nuevo modelo de relaciones, constituido por actividades comunes e inevitables interacciones entre los distintos niveles institucionales favorece la transformación de un modelo de regionalismo/ federalismo de ejecución en un regionalismo/federalismo de integración.

La afirmación del regionalismo integrativo, por el que cualquier actividad significativa de gobierno debe desarrollarse mediante el compromiso conjunto por parte del Estado central y de las comunidades territoriales, da lugar a una tupida red de relaciones entre los distintos niveles de gobierno, sustanciada una multiplicidad de actores implicados y procedimientos realizados.

Con el fin de clasificar estas relaciones, la doctrina generalmente se ha referido sea al papel desempeñado por los diversos actores, sea a la tipología de las relaciones intergubernamentales.

Por tanto, en primer lugar, la diferenciación surge con base en el tipo de relación existente entre el Estado y las comunidades territoriales, es decir, si es de tipo igualitario o de superioridad; allí donde se dé una relación de supremacía de un elemento de la relación (que inevitablemente vendrá representado por el Estado), estaremos en presencia de una relación coordinada; allí donde, en cambio, se dé una relación de tipo paritario, vendría a configurarse una relación de cooperación.

La característica que diferencia el principio de cooperación del de coordinación se encuentra en —al menos desde un punto de vista formal— la equiparación del Estado y las comunidades territoriales: el nivel de gobierno central abandona su posición dominante de *dominus*, para adoptar un papel de paridad respecto de las comunidades territoriales.

Y en segundo lugar, en relación con la modalidad de ejercicio de las formas de cooperación, cabe distinguir entre ordenamientos constitucionales caracterizados por relaciones interregionales y multilaterales y ordenamientos eminentemente caracterizados por relaciones bilaterales ya que se

encuentran inspirados en presupuestos diferentes: los primeros, se basan en la paridad de la dignidad constitucional de todas las regiones en relación con el Estado, y conciben la contratación como una vía maestra para implementar la descentralización política y reducir las atribuciones ejercitadas directamente por el Estado central; los segundos critican la lógica cooperativa por su tendencia a homogeneizar las realidades y atenuar las diferencias, disminuyendo la identidad regional.

En fin, la actividad de colaboración puede ser considerada tanto desde el punto de vista orgánico como funcional.

La cooperación institucional da lugar a la creación de algunos órganos que reúnen tanto la entidad estatal como las regionales y las locales en una única sede; favorece la institución de órganos de competencia general y permanente, en los que se representan simultáneamente los vértices de los ejecutivos centrales y descentralizados.

La existencia de estos organismos en un Estado compuesto representa un elemento de especial relevancia y parece reforzar el papel de las comunidades territoriales respecto del Estado, a modo de factor reequilibrador respecto de las tendencias centrípetas, que en algunas fases históricas parecen haber prevalecido.

Los órganos de cooperación multilateral potencian el principio de igual peso específico de cada entidad descentralizada respecto del Estado y proporcionan una sede única de acuerdo, un único foro de debate donde las comunidades puedan constituir un frente compacto.

Los órganos de cooperación generalmente se configuran, como la sede privilegiada de la confrontación y la negociación política y los ejemplos más significativos —con referencia a la situación italiana— son las conferencias estado-regiones, las conferencias estado-ciudad, y los consejos de las autonomías locales que están por instituirse en cada región.

A su vez, los instrumentos de cooperación funcional dan lugar al desarrollo de procedimientos de coordinación y enlace entre los diversos entes, con el fin de acelerar los tiempos del procedimiento administrativo y mejorar la calidad de las prestaciones públicas. Con los instrumentos de administración coordinada, se busca asegurar una organización sinérgica de la actividad administrativa, en relación con el mismo objetivo o proyecto, el de una repartición de las competencias entre los diversos niveles institucionales: esos se proponen simplificar y acelerar el trámite del procedimiento administrativo para mejorar la eficiencia de la administración pública.

El fenómeno en cuestión, denominado administración concertada o negociada, da lugar al desarrollo de procedimientos de coordinación o relación entre entes diversos, también con el fin de acelerar los plazos del procedimiento administrativo y, por tanto, de mejorar la calidad de las prestaciones públicas.

Entre éstos destacan los pactos, acuerdos y convenios que se estipulan entre los particulares y la administración pública; del otro lado, estarían aquellos concluidos entre dos o más sujetos públicos.

Mientras los acuerdos entre los particulares y la administración pública tienen su origen en la crisis sobre la identidad y del papel de la medida administrativa, entendida como acto unilateral; la figura de los pactos entre los sujetos públicos, en cambio, deriva de la exigencia de una reestructuración de las funciones y de las competencias allí donde una radical aplicación de los principios y de las reglas del pluralismo institucional había provocado la fragmentación, confusión y dispersión de los poderes y las atribuciones.

En el primer caso conlleva una exigencia de democratización; en el segundo es predominante la búsqueda de una mayor eficiencia.