

SOBRE LOS SUPUESTOS JURIDICOS DE LA COBERTURA INSTITUCIONAL DEL PLURALISMO TERRITORIAL EN EL ESTADO AUTONOMICO ESPAÑOL *

Por JUAN JOSE SOLOZABAL ECHAVARRIA

SUMARIO

A) El Estado autonómico a la luz de la teoría jurídica del federalismo y la doctrina del Tribunal Constitucional español.—B) En particular, el carácter complejo del Estado autonómico y las relaciones entre los distintos ordenamientos. Estatuto y poder constituyente.—C) El juego del principio de participación en el Estado federal y el Estado autonómico. El Senado como Cámara de representación territorial: consideraciones generales.

A) EL ESTADO AUTONOMICO A LA LUZ DE LA TEORIA JURIDICA DEL FEDERALISMO Y LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Históricamente la cobertura institucional del particularismo territorial ha sido realizada por la organización política del Estado federal, que, de

* Este estudio forma parte de mi trabajo «La idea de representación territorial y la posición del Senado en la teoría jurídica del Estado federal y regional», que obtuvo recientemente una ayuda de investigación de estudios sobre el Senado, institución cuyo consentimiento he recabado para la presente publicación. Deseo asimismo dejar constancia de mi agradecimiento por las sugerencias formuladas al mismo por el profesor Aragón, a quien desde la dirección del Centro de Estudios Constitucionales se debe también buena parte del estímulo que hemos recibido en la preparación de este número monográfico.

otro lado, ha sido objeto de una abundantísima literatura doctrinal, y que lleva al menos dos siglos de experiencia (1).

En nuestro país por motivos de orden político —operación de una representación catastrofista del federalismo en la cultura política española, especialmente actuante en algunos sectores clave, como el estamento militar y alta Administración, en base a nuestra historia constitucional al respecto— y de orden funcional —peligrosidad para el nivel prestacional de un Estado moderno resultante de alterar sus supuestos organizacionales inopinadamente, así como imposibilidad de construir un Estado federal cuando sus eventuales integrantes no sentían el mismo deseo de autogobierno, lo que dificultaba la generalización de las mismas estructuras consustancial al federalismo— se hizo imposible la construcción de nuestro Estado sobre bases federales.

La crisis y el descrédito del modelo unitario, del que se consideraba con razón exponente paradigmático al sistema franquista, y al que se culpaba, quizás abusivamente, junto a otros factores, de las dificultades de nuestra modernización política (2), impidió su perpetuación en el nuevo ordenamiento jurídico-político.

De modo que, pertrechado exclusivamente de la experiencia del Estado «integral» republicano y de la del Estado regional italiano en él inspirado, el constituyente español se aventuró por los difíciles caminos de la ingeniería constitucional, estableciendo, como es sabido, un modelo intermedio, que la doctrina y los propios agentes políticos han consagrado con la calificación de Estado autonómico o Estado de las Autonomías.

Muy pronto se constató el contraste entre la enorme trascendencia política del intento, a la vista de la peligrosidad del seccionalismo territorial en España y de la identificación, en la práctica, entre descentralización y democracia (de modo que se ha podido escribir que «nuestro país se juega literalmente su propia subsistencia sobre la opción autonómica de la Constitución») y la menguada entidad de la cobertura doctrinal, especialmente desde un punto de vista estrictamente jurídico, de que puede disponerse.

Tal vez este desequilibrio pueda vencerse haciendo descansar la cons-

(1) Véase LAURENT TRIVELLI: *Le bicamérisme*, Lausanne, 1975; el trabajo de HANS-JÜRGEN PUHLE: «Problemas del federalismo alemán», en *Federalismo y regionalismo*, edición de G. Trujillo, Madrid, 1979, y HANS H. KLEIN: «Il 'Bundesrat' della Repubblica Federale di Germania: la 'seconda Camera'», en *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, núm. 1, 1984.

(2) Sobre la operación de estos procesos véanse mis consideraciones en «Sobre el modelo de organización territorial del Estado según la Constitución de 1978», en *Revista de Derecho Político*, núm. 13.

trucción jurídica de nuestro Estado autonómico sobre los planteamientos utilizados desde la literatura del Estado federal, pues tanto este sistema como el Estado autonómico son variantes del *genus* ordenamientos descentralizados; y utilizando, en segundo lugar, el desarrollo jurisprudencial verificado por nuestro Tribunal Constitucional, cuya función definidora y garantizadora del pluralismo territorial es importantísima.

Por supuesto la referencia al tratamiento jurídico del federalismo no implica negar la posible especificidad de nuestro modelo de distribución territorial del poder ni mucho menos pronunciarse sobre la «provisionalidad» de éste y su inevitable transformación en el sistema federal, sino sólo el disponer de categorías sólidamente establecidas y el utilizar un claro modelo de referencia, con el que los puntos de conexión son innegables y de notable virtualidad hermenéutica.

La contribución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por su parte, a la construcción de la teoría jurídica del Estado de las Autonomías es especialmente importante dada, de un lado, la flexibilidad, apertura e indeterminación del modelo constitucional y, de otro, la conciencia por parte de los sujetos políticos de la necesidad de una instancia que arbitre los conflictos irreductibles. Esto explica la especial utilidad de la justicia constitucional en los ordenamientos compuestos y en concreto el satisfactorio rendimiento, en este terreno, del nuestro hasta el momento.

Ello no significa, naturalmente, desconocer los límites a la actuación del Tribunal Constitucional. La Constitución de 1978, aunque no configura detalladamente el modelo de distribución territorial del poder, lo prefigura en sus líneas fundamentales, de modo que existen efectivamente márgenes a la labor jurisprudencial: la actuación aclarativa, desarrolladora y adaptativa de la interpretación del Tribunal Constitucional no puede implicar reforma de la Constitución, pues el Tribunal, que es efectivamente el supremo intérprete de la Constitución, se encuentra sometido tanto al poder constituyente como al poder constituyente constituido. Si el poder legislativo ordinario tiene vedada la asunción de cometidos constituyentes, como clarivamente ha recordado nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia sobre la LOAPA, esa función también le está vedada al propio Tribunal (3).

De otro lado hay que recordar que este tipo de contribución «constructiva» del Tribunal no constituye el objeto propio de su actuación jurisprudencial: no es función efectivamente del alto Tribunal el elaborar la teoría jurídica del Estado de las Autonomías, sino el decidir los conflictos con-

(3) Véase nuestro trabajo «Constitución: Derecho y Política», en *Revista de Occidente*, febrero 1985.

cretos —se refieran a divergencias entre leyes y la Constitución o a resolución de disputas competenciales— que surgen en la actuación del ordenamiento; sólo, pues, incidentalmente y en la medida en que ello es necesario, o mejor sería decir imprescindible, se realizan afirmaciones que permiten hablar de una elaboración, por parte del Tribunal, de nuestra forma de Estado.

El Tribunal no es un mediador ni un árbitro o componedor entre las partes en conflicto —aunque esta función sea importantísima y la que obtiene una aceptación inmediata de los sujetos políticos—; es una instancia que decide con arreglo a argumentos jurídicos que interpretan el ordenamiento y se imponen a todos los operadores constitucionales.

B) EN PARTICULAR, EL CARACTER COMPLEJO DEL ESTADO
AUTONOMICO Y LAS RELACIONES ENTRE LOS DISTINTOS ORDENAMIENTOS.
ESTATUTO Y PODER CONSTITUYENTE

Como ocurre en el estudio jurídico del Estado federal, la consideración bajo esa perspectiva del Estado autonómico debe contemplar tres planos (4). El primero se refiere a la disposición general del ordenamiento y a su caracterización de conjunto: el Estado autonómico es un verdadero Estado, esto es, una auténtica unidad de acción y decisión políticas, y ello no sólo de cara al exterior, sino también *ad intra*, de modo que el reconocimiento de la pluralidad de centros políticos no impide la unidad —compleja— de la organización política total. La afirmación de dicha unidad reposa en la existencia de una comunidad política subyacente, una verdadera nación o pueblo singularizada por su especificidad y a la que corresponde una organización política homóloga.

La investigación, en efecto, de este nivel debe de dar cuenta de los caracteres de esta estructura y de las relaciones de integración con las manifestaciones institucionales del pluralismo político, lo que implicará la armonización de la soberanía y autonomía como condiciones fundamentales de los sujetos del ordenamiento total.

Un segundo nivel de análisis, que a nosotros nos interesa menos en este momento, se refiere al estudio del principio de autonomía como criterio estructurante del ordenamiento autonómico. El Estado autonómico, como el

(4) Un planteamiento general de esta problemática puede verse en mi trabajo «La forma de Estado desde la perspectiva de la distribución territorial del poder», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 60.

Estado federal, está dotado de dos tipos de organizaciones políticas o dos niveles de autoridades diferentes: el del Estado central y el de los Estados federados, y a cada nivel de autoridades le está reservado un ámbito competencial propio.

Como es bien sabido, el juego del principio de autonomía en la organización del Estado autonómico opera de modo muy parecido a como ocurre en el sistema federal, sobre todo en la manifestación fundamental del mismo: el nivel legislativo.

El ordenamiento del Estado autonómico abandona el criterio de la jerarquía como principio estructurador del mismo y adopta el de la competencia, por el que se rigen las relaciones entre el ordenamiento territorial y los territoriales. Dentro de los límites competenciales propios, la eficacia de la legislación autonómica es la misma que la de la legislación general.

Por último, en los ordenamientos compuestos hay que considerar un tercer plano de análisis: la operación del principio de participación de acuerdo con el cual las entidades miembros participan como tales en la formación de la voluntad general del Estado, participación que se instrumenta principalmente por medio de la segunda Cámara o Senado.

Como veremos, en la relevancia organizativa del principio de la participación se pronuncia la diferencia entre el Estado autonómico y el federal, pues en el Estado autonómico los instrumentos participatorios de las comunidades como tales en las instituciones generales son más bien escasos. No obstante, esta afirmación debe matizarse. En primer lugar porque los mismos pueden dar un juego interesante: nos referimos, para el caso español, a la «cuota» de senadores autonómicos, la iniciativa legislativa de las comunidades autónomas, la intervención del Senado en la aprobación de la necesidad y el propio texto hay que entender de las propias leyes de armonización, la intervención del Senado en la operación del artículo 55, o la posición reforzada del Senado respecto de la aprobación de la reforma constitucional. En segundo lugar, porque tampoco debe magnificarse la capacidad integradora del Senado federal. Políticamente es significativo que en los Estados Unidos la Cámara localista sea en la actualidad la Cámara de Representantes, mientras que el Senado se considera como la Cámara verdaderamente nacional, debido a la larga duración de los mandatos de sus miembros y el protagonismo en política internacional y su control sobre determinados nombramientos de la Administración. En el terreno de la teoría, como también veremos, el Senado se ha considerado un órgano del Estado federal, no de los Estados federados, limitándose la actuación de éstos a operar como órganos de la Federación en la designación de sus miembros.

El Estado autonómico es, como el Estado federal, un ordenamiento ju-

rídico-político compuesto, esto es, en el que se reconocen una pluralidad de centros de poder político y, consiguientemente, de otros tantos ordenamientos. Evidentemente, el Estado autonómico no es un Estado unitario centralizado, en el que, como dice Jellinek, toda la actividad pública parte del centro del Estado, ejerciéndose en todo el territorio por agentes suyos y en el que sólo existe un ordenamiento jurídico.

Pero hay también diferencias importantes entre el Estado autonómico y el federal que se refieren tanto a la diferente cualidad de sus componentes como a las relaciones que se establecen dentro de ellos entre sus integrantes.

No es baladí, a nuestro juicio, la diversa caracterización jurídica de estas dos variantes, ni conviene, desde nuestra perspectiva, exagerar su proximidad presentándoles como categorías muy cercanas del sistema descentralizado (5).

El Estado federal es un Estado compuesto, formado por verdaderos Estados, dotados de poder originario de dominación y, por tanto, de la manifestación organizativa elemental de éste: poder constituyente propio.

La afirmación del momento unitario del Estado federal, su condición de verdadero Estado reposa, en primer lugar, en la unidad sociológica y política que le sirve de base: la existencia de un solo pueblo o nación, y tiene importantes consecuencias jurídicas, a saber: la afirmación de un poder constituyente soberano correspondiente a la unidad nacional y la cobertura organizacional correspondiente de unas estructuras político-jurídicas con un ámbito de actuación sobre todo el territorio y un poder de dominación ejercido directamente.

El Estado federal se basa en una homogeneidad política subyacente correspondiente a un pueblo con conciencia de sus vínculos de identidad comunes, que no niega pero que subordina a ella, en un plano inferior, su pluralidad constitutiva. La dualidad sociológica o política del Estado federal no es una simple yuxtaposición, sino una integración jerarquizada: un equilibrio delicado y armónico (6). La federación sólo es posible cuando

(5) Véase pág. 75 del artículo citado en nota anterior. Se rechazan aquí, por equívocas desde un punto de vista jurídico, calificaciones como la de «Estado unitario federal», propuesta por Hesse para el Estado federal alemán. Véase JOSÉ J. GONZÁLEZ ENCINAR: *El Estado unitario federal*, Madrid, 1985.

(6) «Coexisten en una federación dos clases de existencia política: la existencia común de la federación y la existencia particular de los Estados miembros. Ambos subsistirán en tanto deba subsistir una federación. Ni la existencia común de ésta puede suprimir la existencia particular de los Estados miembros ni viceversa. Ni los Estados miembros son simplemente subordinados de la federación ni ésta se encuentra subordinada a ellos. La federación consiste tan sólo en esa vinculación existen-

se da una homogeneidad sustancial, «un parentesco efectivo como, por ejemplo, en Estados de población nacional y homogénea y orientada en el mismo sentido» (7).

Esta homogeneidad se muestra en la existencia, en el Estado federal, de un solo poder constituyente —recuérdese el preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos: «We the People of the United States do ordain and establish the present Constitution»—, de modo que el origen jurídico del ordenamiento federal no puede verse en un pacto entre unidades políticas independientes, sino en la actuación libre del poder constituyente correspondiente a una nación soberana.

La correspondencia jurídico-organizacional de esta homogeneidad social y política subyacente se muestra en la existencia de un aparato de poder central o general cuyas órdenes tienen vigencia efectiva e inmediata sobre el territorio y la población de todo el Estado. Efectivamente, el Estado federal, en la esfera de su competencia, manda sobre el territorio y los súbditos de los Estados particulares directamente, sin que sus órdenes tengan que pasar por el intermedio de los Estados miembros. De modo que el Estado federal dispone de órganos —frente a lo que ocurre en la actuación institucional del principio de participación— sin lazos especiales con los Estados federados o en los que la intervención de éstos afecta exclusivamente a los nombramientos de aquéllos, pero sin alcanzar a poner en cuestión el carácter de estas instituciones de órganos exclusivos del Estado federal; así jefe del Estado, Asamblea popular, etc.

Negativamente, la homogeneidad nacional subyacente tiene también importantes implicaciones jurídico-políticas: así, limitaciones al poder constituyente de los Estados federados cuando ponga en cuestión la unidad política esencial, por ejemplo, prohibición de formas políticas que no sean la República; renunciaciones de los Estados a sus derechos de secesión y anulación;

cial y en equilibrio. Caben graduaciones en ambos sentidos; el caso extremo lleva siempre a que, o bien se disuelva la federación, quedando sólo los Estados particulares, o éstos cesan de existir y queda tan sólo un Estado único. La esencia de la federación estriba en un dualismo de la existencia política, en una vinculación de coexistencia federal y unidad política, de una parte, con una pluralidad que subsiste, un pluralismo de unidades políticas, de otra parte» (CARL SCHMITT: *Teoría de la Constitución*, Madrid, 1934, pág. 427).

(7) Sobre los supuestos socioculturales y políticos, véase K. C. WHEARE: «When Federal Government is justifiable», en *Federalism*, editado por G. Sawyer, Melbourne, 1952; F. M. FRANK: *Why Federations Fail*, Nueva York, 1966. Véase mi «Nacionalismo y federalismo en sociedades con divisiones étnicas: los casos de Canadá y Suiza», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 10.

renuncia a su correspondiente *ius belli*, pues resulta inconcebible la declaración unilateral de guerra a un enemigo externo y la resolución violenta de los conflictos con los miembros de la federación; y admisión de un derecho de inspección e intervención por parte de la Federación, pues «las intervenciones de la federación en los asuntos de sus miembros no son una injerencia extraña, resultando posibles y soportables desde los puntos de vista político y jurídico, porque la federación se basa en una homogeneidad sustancial de sus miembros» (Schmitt).

Pero el Estado federal es un Estado compuesto, integrado por verdaderos Estados, y no puede alcanzarse una idea cabal del mismo sin reparar junto a su aspecto unitario en la dimensión centrífuga que supone su pluralismo constitutivo.

Los Estados integrantes, las entidades federadas, son verdaderos Estados, dotados de sus respectivas y completas organizaciones políticas, correspondientes a su propio poder originario. No caracteriza a los Estados necesariamente la condición ilimitada de su poder —de esta característica sólo gozan los Estados soberanos— ni la extensión de su propio poder —desde esa perspectiva pueden existir provincias con más competencias que algunos Estados—, sino el carácter propio y originario de éste. Lo que hace Estados a las entidades federadas es el hecho de que «poseen derechos y poderes que proceden no ya de la constitución federal, sino de su propia voluntad y su propio poder; dicho en otros términos, derechos que implican que estas colectividades son, por ellas mismas y distintamente que en el Estado federal, verdaderos Estados».

Los Estados federados tienen poder propio independiente de todo poder superior en cuanto a su origen y en cuanto a las condiciones de su ejercicio. «Las competencias de los Estados no les vienen de una delegación hecha por el Estado federal, reposan sobre su propio poder, y no es otra cosa que la porción de su antigua potencia ilimitada que han conservado tras la creación del Estado federal en virtud de un derecho propio anterior a este Estado» (8).

Este poder de dominación lo concreta Jellinek siguiendo a Meyer en la capacidad ilimitada jurídicamente de autoorganización del Estado, en el ejercicio, pues, de un propio poder constituyente. «La facultad de autoorganización consiste, ante todo, en una colectividad, en su poder de darse una constitución, es decir, determinar por su propia voluntad tanto los órganos que ejercerán su poder, esto es, tanto la extensión como las condiciones de ejer-

(8) CARRÉ DE MALBERG: *Contribution à la théorie générale de l'État*, tomo I, página 138, París, 1922.

cicio de este poder. La colectividad territorial que tiene una tal facultad de organización propia es un Estado.» Por el contrario, «si una colectividad ha recibido su constitución de un Estado que la domina, si no puede modificarla sin la autorización de este Estado, si, en una palabra, su organización reposa no sobre su propia voluntad, sino sobre las leyes del Estado de que depende, en ese caso no es un Estado, sino sólo un país, provincia o comuna, una simple subdivisión o dependencia territorial del Estado al que se encuentra subordinado» (Carré).

El poder de autoorganización puede ser limitado, como se muestra en la exigencia de que las constituciones de los Estados observen los límites impuestos por la constitución federal, pero con todo ello es propio y no derivado de otro poder. Incluso un Estado federado puede haber recibido la constitución de otro Estado, pero en todo caso debe continuar siendo «dueño de su constitución».

Como manifestación ordinaria del ejercicio de este poder constituyente propio los Estados federados gozan en efecto de una organización política separada, cuyos órganos lo son exclusivamente de su propio Estado, y completa, dotada de legislativo, gobierno y organización judicial.

La integración funcional en la organización federal del Estado federal y los Estados miembros se hace sobre la base del principio de soberanía del Estado federal que, sin negar la condición de Estados a las entidades miembros, se afirma por disponer de la competencia de las competencias, poseyendo en principio —jurídicamente, no necesariamente políticamente— la facultad de aumentarla indefinidamente; y porque los eventuales conflictos entre la federación y los Estados o de éstos entre sí son resueltos por un órgano jurisdiccional del Estado federal.

También el sistema jurídico-político del Estado de las Autonomías es un ordenamiento compuesto —o mejor, complejo— que dispone de diversos centros de poder político y jurídico. Lo que distingue al Estado autonómico del federal es la diferente condición de los ordenamientos, en razón de sus propios supuestos de validez y su origen político y, consiguientemente, la diferente relación que se establece entre ellos.

El carácter complejo del ordenamiento español que integra los momentos de la unidad y el pluralismo ha sido reconocido en múltiples ocasiones por el Tribunal Constitucional, que ha reparado en la estructuración compuesta de aquél. Así, la sentencia 4/1981, en su fundamento jurídico 3, afirma que «la Constitución (artículos 1.º y 2.º) parte de la unidad de la nación española... Esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional.» Más adelante se dice que el artículo 137 de la Constitución «refleja una concepción amplia y compleja del Es-

tado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía». Como señala el profesor Aragón, la sentencia 29/1981 incide sobre lo mismo, aunque de modo más conciso y rotundo, al proclamar en su fundamento jurídico 5 el «carácter unitario del Estado como institución compleja». Esta orientación se reitera en otras sentencias, como la 1/1982, en cuyo fundamento jurídico 1 se dice que nuestro Estado tiene «una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial». Asimismo, en otra sentencia se afirma que «la potestad legislativa de que las comunidades autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta».

Más paladinamente en la sentencia 32/1981 se habla de una disposición pluricéntrica vertical del poder. «En efecto, la Constitución prefigura, como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente: el Estado, titular de la soberanía; las comunidades autónomas caracterizadas por su autonomía política; y las provincias y municipios dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito.»

Como ocurre en el Estado federal, el ordenamiento jurídico-político del Estado autonómico descansa en una evidente homogeneidad nacional. El Estado español es la correspondencia jurídico-política del pueblo o la nación española, la forma jurídico-política que corresponde a la realidad socio-cultural de una comunidad diferenciada que es posible distinguir de las demás.

Como es bien sabido, y ello es algo sobre lo que no insistiremos aquí (9), en nuestro texto fundamental abundan las referencias a la nación española, sujeto primordial de nuestro ordenamiento constitucional, así como a sus condiciones de unidad, indivisibilidad e indisolubilidad. Ello es así en virtud del indudable capital legitimador del nacionalismo, al que el constituyente no quiere renunciar —no es posible fundamentar un Estado sin su correspondiente nación subyacente—, y en razón de la conciencia de la precariedad —en significativos aunque limitados sectores de la opinión pública— del vínculo nacional entre los españoles.

En la mente del constituyente España aparece como una verdadera nación, esto es, una comunidad intrínsecamente diferenciada, capaz de generar una relación afectiva superior y excluyente. La nación española es concebida como una estructura de convivencia, consolidada como resultado de la común experiencia histórica de sus varios pueblos integrantes, que ha gene-

(9) Véase mi trabajo «Nación, nacionalidades y autonomías en la Constitución de 1978», en *Sistema*, núms. 38-39.

rado pautas de cultura comunes y cuyos miembros están dispuestos a afrontar solidariamente el futuro (10).

Contrariando sugerencias provenientes de diversas procedencias, la Constitución no considera a España nación de naciones, sino como una unidad superior de nacionalidades y regiones. La Constitución contempla, en efecto, una única nación, la española, unidad superior no inmediata y de integración compleja, titular exclusiva del poder soberano constituyente.

Ciertamente la unidad del pueblo o la nación española no es entendida monolíticamente ni está reñida con la aceptación del pluralismo cultural, lingüístico o institucional (preámbulo). Precisamente los territorios o comunidades autónomas suponen la cobertura institucional de los pueblos de España, de las nacionalidades y regiones que la integran (11).

La nación es la titular de la soberanía y obviamente de la manifestación básica de ésta, el poder constituyente. La capacidad de autoorganización originaria e incondicional, jurídicamente libre, corresponde al pueblo español en su conjunto (12).

En efecto, en el pueblo español, según nuestra Constitución, reside la soberanía de modo exclusivo, indivisible y originario. El sujeto único de su titularidad es el pueblo español, del que se acepta una visión homogénea, aunque como hemos visto no monolítica, pues se le considera suma de todos los españoles y no agregado del conjunto de sus pueblos o comunidades étnico-culturales integrantes.

La radicación exclusiva e indivisible de la soberanía en el conjunto del pueblo español supone dos importantes consecuencias:

La imposibilidad de que el ejercicio del poder constituyente pueda ser atribuido a una fracción del pueblo, quedando excluida, por tanto, por parte de la misma cualquier pretensión a la autodeterminación.

Y el que los estatutos regionales, como primera manifestación e instrumento estructurador de los ordenamientos territoriales particulares, no puedan ser considerados manifestaciones constituyentes de un poder jurídico-político originario regional. Aunque el Estado pueda no intervenir de hecho en el establecimiento del contenido del Estatuto, es el Estado quien le atribuye poder jurídico, confiriéndole la eficacia que procura su reconocimiento y poniendo a su disposición la utilización del poder coercitivo estatal.

Agotada la actuación fundante del pueblo español al establecer su Constitución, el ejercicio ordinario de la soberanía tiene lugar por medio de la

(10) Véanse en el trabajo citado *supra* las referencias de las intervenciones de G. Peces-Barba, Fraga, Roca y Herrero de Miñón.

(11) Definición de nacionalidad, mismo artículo, pág. 273.

(12) Mismo artículo, págs. 264-265.

operación de la organización política instituida constitucionalmente, produciéndose un verdadero traslado de la soberanía del pueblo a los órganos habilitados para esa función.

La correspondencia organizativa de la homogeneidad nacional será la estructura política que llamamos Estado —Estado general o Estado central—, actuadora ordinaria de la soberanía popular y a quien también le corresponde actuar los intereses generales. La supremacía del Estado central, que no niega pero se superpone a las organizaciones políticas territoriales, se muestra de diferentes formas: así disposición, obviamente sólo en el terreno jurídico, del sistema autonómico por parte del poder constituyente constituido, teniendo en cuenta la previsión de la reforma total a la que el artículo 168 asimila la del título preliminar, en donde se contienen las decisiones fundamentales sobre la distribución territorial del poder; atribución de la resolución de conflictos sobre leyes —recursos de inconstitucionalidad— o actuaciones normativas singulares de los ejecutivos entre el Estado central y las comunidades autónomas a un órgano del Estado central; supremacía del derecho estatal en materias de competencia no exclusivas de las comunidades autónomas; cláusula supletoria del derecho estatal; y asimismo funciones de coordinación, así legislación materialmente básica del Estado; leyes armonizadas; intervención del artículo 155; además de los límites reconocidos al poder estatuyente —prohibición del ejercicio del derecho de autodeterminación y secesión; asunción del marco organizativo previsto en la Constitución y atribución estatutaria de competencias conforme a lo establecido en ésta— y fijación de límites especiales a los ordenamientos regionales —artículos 138 y 139— y los derivados de las exigencias explícitas de la Constitución (así sobre materias reservadas a leyes orgánicas o leyes estatales, etc.).

Como señalábamos anteriormente, el Estado autonómico es un ordenamiento complejo, en el que al lado del Estado central o general actúan otros entes de poder político y jurídico. Si la soberanía, como ha señalado el Tribunal Constitucional, es la característica del Estado central, la autonomía lo es de los demás sujetos jurídico-políticos. Autonomía que, especifica el Tribunal, «hace referencia a un poder limitado», un poder no originario y además a un poder incompleto o incardinado en un todo. «Autonomía no es soberanía —y aun este poder tiene sus límites— (desde un punto de vista jurídico su actuación ordinaria tiene lugar respetando, material y procesalmente, la Constitución; a nuestro juicio, su actuación extraordinaria, a través del poder constituyente constituido, sólo tiene límites procesales, esto es, operar de acuerdo con lo establecido en la Constitución), y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que

es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución» (sentencia 4/1981).

En efecto, los ordenamientos territoriales del Estado autonómico son no originarios, o derivados, limitados e incompletos o incardinados.

La autonomía política consiste en la capacidad de autonormación —sobre la que luego apenas diremos algo— y autoorganización reconocida a las nacionalidades y regiones. El derecho a la autonomía supone, como hemos visto, la protección política de la propia peculiaridad de regiones y nacionalidades y aparece concebida como la expresión y la garantía suficientes de la propia identidad, suministrando el marco organizacional adecuado en que todas las posibilidades de la comunidad caben ser realizadas.

La autonomía consiste, en efecto, en primer lugar, en el reconocimiento constitucional de un cierto poder organizativo de las comunidades, sean nacionalidades o regiones, un poder estatuyente que no es, sin embargo, manifestación de una capacidad constituyente originaria e incondicionada, pues la eficacia de los estatutos como norma proviene del reconocimiento sancionador del Estado, que integra en su ordenamiento general dichas normas y en cuya elaboración efectiva o potencialmente interviene.

El estatuto es, si se nos permite la insistencia, justamente la primera y más importante manifestación de la autonomía. Se trata, según el artículo 147 de la Constitución, de la norma institucional básica de la comunidad, que, como señalábamos, el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico. El estatuto es formalmente una norma más del sistema de normas estatal, aprobada mediante ley orgánica (art. 87 de la Constitución), pero cuyo contenido es producto del acuerdo o pacto entre la comunidad y los representantes del Estado, sin cuya intervención mutua tampoco puede ser modificado (13).

El estatuto, lo que no ocurre con la constitución de un Estado federado y que es exponente del carácter derivado y limitado del ordenamiento territorial que el estatuto funda y cuya estructuración establece, forma parte tanto del ordenamiento jurídico territorial como del estatal general.

(13) Obsérvese que como quiera que la constitución de la comunidad autónoma sólo tiene lugar por obra del Estatuto, sólo puede hablarse figuradamente desde un punto de vista jurídico de la intervención de la comunidad en la elaboración del Estatuto (así, los titulares de la iniciativa autonómica no son las comunidades que todavía no existen, sino los sujetos establecidos principalmente en el artículo 143.1 de la Constitución). La intervención de la Comunidad sí que se produce con toda propiedad en la reforma de los estatutos, conforme a lo establecido en ellos y de acuerdo con la exigencia constitucional de que tenga lugar mediante ley orgánica (art. 147 de la Constitución).

En cuanto norma que fija la organización y el funcionamiento de la comunidad autónoma es la norma institucional básica de ésta. Es, por consiguiente —y «dentro de los límites de la Constitución»—, la norma superior del ordenamiento jurídico territorial a la que habrán de subordinarse sus leyes y reglamentos, que expresa los valores y contiene las normas de producción del mismo. La posición del estatuto dentro del ordenamiento territorial responde, por consiguiente, claramente al principio de jerarquía y parece no ofrecer problemas (14).

Pero su verdadera naturaleza no se explica —ni por su carácter ni por su contenido— exclusivamente desde la perspectiva del ordenamiento regional, como corresponde al carácter de la propia autonomía, de la que como hemos visto es expresión e instrumento, sino que requiere ser contemplada desde la perspectiva del ordenamiento estatal.

Es precisamente esta incardinación del estatuto en el ordenamiento general la que muestra el carácter mediato, por tanto, no originario y limitado del ordenamiento territorial.

La Constitución reconoce, por consiguiente considera como anterior, el derecho a la autonomía, de modo que no lo funda verdaderamente, pero no admite otra manifestación de la misma que la instituida conforme a la Constitución.

El estatuto, frente a la Constitución del Estado federado, obra incondicionada jurídicamente de un poder originario actuando sólo con los límites constitucionales, pero sin la colaboración de los órganos del Estado federal, es una norma estatal porque el Estado jurídicamente interviene en su elaboración, completando el poder estatuyente de la comunidad (los proyectos de estatuto ordinarios son tramitados como ley orgánica; los proyectos de

(14) La posición jerárquica del Estatuto en el ordenamiento territorial plantea en primer lugar el problema de la *reserva estatutaria*, esto es, la indisponibilidad de determinados contenidos, principalmente materiales, por parte del legislador ordinario de la comunidad autónoma.

El fundamento de esta reserva debe verse en el carácter fundante del sistema de autogobierno de la comunidad previsto en la Constitución y atribuido por ésta al Estatuto; y en la condición del Estatuto, que debido a su preeminencia en el sistema de fuentes del ordenamiento territorial y a la intervención del Estado en su elaboración y aprobación, impide que la función a él reservada sea usurpada por el legislador ordinario de la comunidad autónoma.

La reserva estatutaria es obstáculo no sólo a la reforma del Estatuto por ley ordinaria territorial, sino la asunción por ésta de regulaciones constitucionalmente reservadas al Estatuto. En este ámbito de la reserva habrá que incluir necesariamente el establecimiento de los principios esenciales y las determinaciones básicas de la forma de gobierno de la comunidad.

estatuto especial son examinados por la Comisión Constitucional del Congreso, que en el plazo de dos meses determina, de acuerdo con una delegación de la Asamblea territorial, el texto definitivo; o caso de no alcanzarse acuerdo se tramitan como ley) y sobre todo porque, como ya se ha repetido aquí, los estatutos adquieren fuerza normativa a través del reconocimiento y amparo que el Estado les otorga al incorporarlos, mediante su aprobación por ley orgánica, como parte integrante del ordenamiento jurídico.

En el ordenamiento español, los estatutos constituyen una ley orgánica estatal, y como tal se han sancionado, promulgado y publicado, de modo que entre nosotros, según señala Entrena Cuesta (15), no tiene sentido la opinión defendida por algún sector de la doctrina italiana, según el cual los estatutos son auténticas normas regionales perfectas, respecto de las cuales la inexcusable aprobación parlamentaria opera como un simple requisito de eficacia (16)

(15) ENTRENA CUESTA en *Comentarios a la Constitución española*, dirigidos por Garrido Falla, Madrid, 1985.

(16) El carácter eventualmente pactado del Estatuto, desde un punto de vista preferentemente político, aunque con evidente alcance jurídico y su necesaria inserción en el ordenamiento general, se comprende mejor si fijamos brevemente nuestra atención en los supuestos del sistema estatutario vasco, referencia que además resulta obligada dado el destino del presente artículo, insertado en un número especial de la *Revista de Estudios Políticos* dedicado al estudio del Estatuto vasco.

Las perspectivas de análisis del Estatuto vasco son múltiples y aquí no pueden contemplarse con la debida amplitud. Desde una perspectiva jurídico-política, el Estatuto es la expresión fundamental y el instrumento organizacional de la autonomía vasca. Así, el Estatuto concretiza y hace posible, en el caso vasco, el ejercicio del derecho a la autonomía que la Constitución española reconoce y garantiza a las diversas nacionalidades y regiones.

El Estatuto, en efecto, no se puede entender sin reparar en su marco constitucional, que no sólo opera como límite, sino como conexión nutricia; así, el Estatuto fue elaborado, tramitado y aprobado de acuerdo con las previsiones constitucionales; acoge y respeta los principios estructurales y axiológicos básicos de la Constitución; organiza sus instituciones de acuerdo con la planta en ésta prevista y fija sus competencias de acuerdo con el ámbito competencial que ella posibilita. El Estatuto, en fin, pasa a formar parte del ordenamiento jurídico total. Esta integración del Estatuto vasco en el ordenamiento general tiene una gran importancia tanto política como jurídicamente hablando. Quiere decirse que su actuación (la operación efectiva de las autoridades e instituciones que establece y el reconocimiento de su legitimidad) refuerza la dimensión constitucional de la autonomía vasca, que no puede entenderse sin el marco en que se integra. El Tribunal Constitucional, de otra parte, ha insistido en la necesidad de verificar la interpretación de los Estatutos, como del resto del ordenamiento, de conformidad con la Constitución.

Pero el Estatuto es, como decíamos, la expresión fundamental así como el instru-

El estatuto, además de mostrar el carácter derivado del ordenamiento regional, es exponente de su condición limitada, no sólo en el sentido de que el estatuto ha de operar genéricamente en los términos de la Constitución, como norma superior de todo el ordenamiento del que aquél también es

mento de la autonomía vasca, y no se puede comprender el Estatuto sin esta referencia a la voluntad de autogobierno y a la propia historia jurídica vasca en este sentido.

Sin duda, el concepto que mejor da cuenta del carácter *político* del Estatuto es el de *pacto*. Primero, porque se aviene perfectamente con la propia génesis del texto estatutario (acuerdo entre las fuerzas políticas vascas —Asamblea de parlamentarios—; acuerdo en la Comisión Mixta del Congreso —solapada con las conversaciones Suárez-Garaicoechea—; aprobación refrendaria; ratificación por las Cortes Generales y aprobación como ley orgánica). Segundo, porque permite entroncar el Estatuto con la organización secular político-administrativa de las provincias vascas: el sistema foral. El Estatuto sería así la renovación, inevitable desde los supuestos de eficacia y legitimidad del Estado moderno (*unidad económica de mercado, soberanía única nacional*), de la idea del pacto foral como modo de concebir la inserción del País Vasco en la planta jurídico-política española.

En tercer lugar, porque el Estatuto, en su esencia política fundamental, responde a un acuerdo: la aceptación por parte del Estado español de la realidad nacional de Euskadi con su derecho al autogobierno que le permita dotarse de instituciones políticas que garanticen e impulsen su identidad; y la renuncia (provisional para algunos, pero evidente e indiscutible para la inmensa mayoría del pueblo vasco) a su soberanía propia, implicada en el reconocimiento —tácito primero y de hecho después— del marco constitucional.

La insistencia en el carácter de compromiso de la autonomía vasca es muy importante no sólo para la auténtica comprensión de la génesis del Estatuto y su significado político, sino para apoyar su misma interpretación y actuación jurídicas: el pacto es el verdadero estatuto material del ordenamiento territorial vasco, por trasponer a nuestro ámbito concreto la importante categoría jurídica de constitución material o sustancial.

La autonomía no es soberanía o capacidad de decisión incondicionada y originaria sobre su destino y organización políticos de un pueblo, lo que seguramente hubiera agradado a un buen sector de los vascos, pero tampoco es la simple descentralización administrativa que se avenía mejor con la inercia histórica centralista de nuestro Estado y la cultura política de buena parte de los españoles. Es, pues, algo situado a medio camino: el lugar de encuentro de estas dos actitudes y concepciones políticas.

Para el caso navarro valen en términos generales las consideraciones formuladas anteriormente, aunque, a pesar del apego a denominaciones alusivas que tanta fortuna han tenido, y sobre las que en su día escribieron acertadamente García de Enterría y M. Artola, y que ahora incluso son acogidas explícitamente en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, inequívocamente en su preámbulo la base jurídica del pacto es menor; así, en la tramitación de dicha ley no existe la intervención de la Comisión Mixta prevista en el artículo 151.2 para los estatutos de las comunidades de régimen especial ni el texto fue sometido a referéndum de la población navarra.

Por cierto que la sentencia del Tribunal Constitucional 17/1984, de 6 de febrero

parte integrante, y en cuanto la Constitución estipula limitaciones concretas del estatuto, de modo que el mismo no implique privilegios entre comunidades o individuos ni establezca obstáculos a la libre circulación de bienes y personas, y cuyas competencias han de estar comprendidas dentro de los términos de los artículos 148 y 149 y las estructuras de su organización de acuerdo con los artículos 147 y 152, sino también en base al hecho de que la intervención de la comunidad autónoma en la elaboración del estatuto no es exclusiva, aunque sin duda alguna políticamente puede ser decisiva, como ha ocurrido en el caso de los estatutos especiales.

Además, la limitación del estatuto no sólo opera en su momento fundacional o de origen, sino en su propia actuación. El Tribunal Constitucional ha insistido hasta la saciedad —últimamente en la sentencia sobre la LOAPA— en la necesidad de verificar la interpretación de los estatutos, como el resto del ordenamiento, de conformidad con la Constitución. «La Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad» (STC 2/1981, fundamento jurídico 5).

Finalmente, un problema importante es el que se refiere a la posición respectiva del Estado y las comunidades autónomas, y que se plantea mejor en el terreno jurídico que en el terreno político. Los ordenamientos territoriales se encuentran efectivamente integrados en el ordenamiento global,

(caso presidente de la Diputación Foral navarra), ha reconocido paladinamente la plena cobertura constitucional de la vía peculiar de acceso de Navarra a la autonomía, mediante lo previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, disipando cualquier duda al respecto; de modo que contrariando también otras pretensiones, se afirma que la comunidad foral navarra «se configura dentro del marco constitucional como una comunidad autónoma con denominación y régimen específicos», sometida como las restantes comunidades autónomas «a los preceptos constitucionales que regulan el proceso autonómico», equiparándose plenamente la LORAFNA a un estatuto de autonomía.

Ni que decir tiene que esta interpretación supone la confirmación del carácter positivo de la previsión constitucional que sobre la integración de Navarra en Euskadi se establece en la disposición adicional cuarta de nuestra Constitución.

Sin que falten manifestaciones jurídicas —como hemos visto— del carácter pactado de las comunidades de régimen especial, hay que señalar que el mismo se refiere fundamentalmente al plano político antes que al jurídico y afecta, como ha indicado el profesor Aragón, al terreno de la legitimación política antes que al de la validez jurídica. Los Estatutos son manifiestamente aprobados mediante ley orgánica, fruto de la voluntad soberana de los representantes del pueblo español. La categoría, por tanto, de «ley pactada» es jurídicamente una aberración, pues un órgano soberano no puede aceptar limitaciones o condicionamientos a su voluntad, salvado su sometimiento a la Constitución en un Estado constitucional de Derecho.

todo sistémico presidido por la Constitución como norma superior del mismo (art. 9.º, 1), donde se contienen los principios estructurales (art. 9.º, 3) y valorativos (art. 1.º, 1) del conjunto. Las relaciones intersistémicas no sólo se establecen entre la Constitución y los ordenamientos territoriales, sino entre el ordenamiento central o general y los territoriales en razón de la habilitación de aquél para el establecimiento de la legislación materialmente básica que afecta, por tanto, a éstos y la supremacía del derecho estatal en materia de competencias no exclusivas de las regiones, así como la cláusula sobre el carácter supletorio del derecho estatal.

La cuestión desde el punto de vista político es algo más complicada. Ha de señalarse en primer lugar la no oposición, sino por el contrario la integración entre los dos niveles de organización política, de modo que «cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo», no pudiendo en ningún caso «oponerse el principio de autonomía al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido» (STC 4/1981, fundamento jurídico 3).

Ambos niveles de organización forman parte, con independencia de la utilización ocasional anfibiológica constitucional del término, del Estado, si se le entiende como «la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española».

Tanto las organizaciones propias de las nacionalidades o regiones como el Estado central se encuentran sometidos a la Constitución, norma suprema de la totalidad política «cuyos principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad».

La organización política global —para la que el profesor Aragón ha reclamado la designación de reino— está estructurada sobre el principio de la superioridad del Estado —como poseedor de la soberanía— sobre la autonomía, en razón de la preeminencia del interés general, cuya consecución justifica la existencia y actuación de la organización general estatal sobre los intereses particulares territoriales, para cuya gestión se instituyen las comunidades autónomas. Así, en la sentencia 4/1981 se afirma «la necesidad —como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las comunidades autónomas, concebidas como entes dotados de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (artículos 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (arts. 148.1 y 2)».

Por supuesto, la no contraposición entre ordenamiento jurídico-político general y ordenamientos territoriales reposa no sólo en la compatibilidad entre soberanía y autonomía, sino en la complementariedad del interés general

y los particulares territoriales. Esta conexión de intereses está expresamente aludida en la sentencia 25/1981, fundamento jurídico 3: «Las comunidades autónomas no pueden ser ajenas al interés del Estado.» Ello significa, como ha subrayado Aragón Reyes, que —sin extralimitarse de sus competencias (condición necesaria)— las comunidades autónomas pueden y deben hacer política nacional desde la política regional (17).

Para el Tribunal Constitucional, como ha expuesto el profesor Tomás y Valiente, las comunidades autónomas no sólo están incluidas entre los poderes públicos a que alude la Constitución en el artículo 53 y en otros pasajes (STC 64/1982, fundamento jurídico 2), sino que son también, *lato sensu*, órganos del Estado (STC 32/1983, fundamento jurídico 1; STC 32/1981, fundamento jurídico 5). De modo que así se destaca que si bien es cierto que tanto la Constitución como Estatutos y la LOTC emplean con frecuencia la expresión «Estado» y «Comunidad o Comunidades autónomas» como no sólo distintos, sino como procesal o conflictivamente contrapuestos, también lo es que en una acepción amplia, el Estado como organización total, incluye necesariamente a las comunidades autónomas, cuyos órganos, por tanto, son poderes públicos e indirectamente órganos del Estado. «Sólo a la hora del reparto de competencias o a la de regular los conflictos de tal naturaleza —concluye Tomás y Valiente—, Estado, en el sentido de órganos centrales del sistema o aparato de poderes públicos, y comunidades son términos contrapuestos» (18).

C) EL JUEGO DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACION
EN EL ESTADO FEDERAL Y EL ESTADO AUTONÓMICO. EL SENADO
COMO CAMARA DE REPRESENTACION TERRITORIAL:
CONSIDERACIONES GENERALES

El estudio del Estado autonómico, si se prescinde de la segunda dimensión de la autonomía, la autonormación o capacidad de dictar normas gene-

(17) MANUEL ARAGÓN REYES: «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las autonomías territoriales», inédito, a aparecer en *Revista Vasca de Administración Pública*, 1985.

(18) Fundamental para este y otros aspectos del estudio de la autonomía territorial es el informe nacional a la IV Conferencia de Tribunales Constitucionales, presentado por el profesor y magistrado FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE: *Las relaciones entre el poder central y los poderes territoriales en la jurisprudencia constitucional*, inédito, que se cita en el texto y que me ha sido de gran utilidad. También SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las comunidades autónomas*, Madrid, 1982.

rales legislativas, presenta otro nivel fundamental de análisis: el de la consideración del juego del principio de participación, categoría fundamental en la comprensión del Estado federal. Obvio es decir que en este lugar sólo atendemos a las dimensiones fundamentales de esta variable.

El principal instrumento por medio del cual se verifica la participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad general del Estado es el Senado.

La posición del Senado en el ordenamiento federal puede analizarse desde una perspectiva política preferentemente histórica o desde una perspectiva jurídica. La función asignada al Senado ha sido la de representar los intereses de las comunidades integrantes en el Estado federal, actuando como exponentes, por consiguiente, de específicos intereses territoriales, distinguibles en principio del interés general, representado en la Cámara Baja, pero no necesariamente contrapuestos a él, pues la intervención del Senado está llamada a la realización del mismo a partir de aquéllos.

La institucionalización, a través de una segunda Cámara, de la participación de las unidades miembros en la determinación de la voluntad federal aparece como una compensación al abandono de su independencia anterior y como una garantía del respeto de su especificidad y su no disolución en el nuevo Estado: como un dique a la actuación avasalladora de las tendencias centrípetas del Estado, necesarias para que la federación sea una verdadera unidad, pero que han de ser contenidas para garantizar el carácter compuesto de la forma política. «Lo más frecuente —ha escrito Trivelli— es que los países federativos se formen cuando las colectividades constituyentes abandonen, en un momento dado, una parte de sus antiguos poderes a la nueva organización. Su participación en las decisiones de la federación corresponde, dicho sintéticamente, a una indemnización, esto es, una compensación por la pérdida de su independencia anterior y una parte de sus atribuciones antiguas» (19).

La segunda Cámara puede ser un Senado, esto es, una Cámara nombrada por los ciudadanos o las Asambleas de los Estados, correspondiendo de ordinario el mismo número de miembros a todos los Estados, sin revocación e instrucciones por parte de éstos y cuyos componentes tienen inmunidad parlamentaria, recibiendo asignación económica por parte del Estado central, y al que corresponde atribuciones legislativas y también judiciales e incluso administrativas.

O un *Consejo*, o Cámara designada por los Gobiernos, en la que se distribuyen los escaños según la población de los Estados, votando sus miem-

(19) TRIVELLI: *Op. cit.*, pág. 253.

bros de acuerdo con las instrucciones recibidas, expresando una opinión exclusivamente por Estado. Sus miembros gozan de dudosa inmunidad, siendo su indemnización a cargo de los gobiernos de sus respectivos Estados, y con atribuciones legislativas y gubernamentales.

La opción entre una de estas alternativas, discutible en términos institucionales y funcionales —el Consejo parece capaz de una actuación más fiel a la voluntad de los Estados, pero opera en su contra el mayor grado de legitimidad del Senado, derivado de su origen inmediatamente popular de sus miembros, así como que parezca más adecuado al principio organizativo de la división de poderes— se ha resuelto siempre por razones históricas (20).

Con el tiempo, sin embargo, se ha producido una curiosa rectificación e incluso inversión del significado de la segunda Cámara; su condición localista ha perdido importancia respecto de otras funciones —es lo que ha ocurrido en Francia por la acentuación de la condición del Senado de Cámara de amortiguación— e incluso ha pasado a ser, como ha acontecido en los Estados Unidos, la verdadera Cámara nacional, mientras que la Cámara de Representantes se ha convertido en la Asamblea localista, en razón de la brevedad del mandato de sus miembros, que vista la perspectiva pluralista desde la que se concibe la representación, les lleva a atender preferentemente, con vistas a su reelección, las necesidades de sus electores (21).

Desde una perspectiva jurídica el Senado es un órgano constitucional del Estado federal, sin que la intervención asignada a los Estados federados en su formación le atribuya la condición de órgano de éstos. De modo que sólo impropiamente puede considerarse a las segundas Cámaras la condición de representantes de los Estados, que tienen influencia exclusivamente en el nombramiento de sus miembros, pero no en la legislación, pues los «representantes» votan libremente sin sujeción a mandato de los Gobiernos o Estados, de modo que los representantes de cada Estado pueden anular su voluntad recíprocamente al votar por opciones diferentes.

«Los Estados federados no tienen respecto a la Cámara de los Estados más que un derecho de nombramiento de sus miembros y toda su influencia en la legislación federal se agota en este acto de nombramiento. Se puede decir, por tanto, que esta Cámara es la de los Estados en el sentido que tienen sobre ella un derecho de nombramiento y poseen este derecho en tanto que miembros especiales del Estado federal: pero no se puede decir

(20) TRIVELLI: *Loc. cit.*

(21) H. PITKIN: *The concept of Representation*, Berkeley y Los Angeles, 1972, pág. 288.

que sea la Cámara de los Estados en el sentido de que los Estados fueran llamados como miembros especiales a concurrir directamente a la formación de las leyes federales» (Carré, pág. 114).

Al igual que en el régimen representativo los ciudadanos electores no son ciudadanos legisladores y no pueden actuar, por tanto, sobre la legislación sino por medio de la elección de personas que está en sus manos hacer, asimismo, en el Estado federal los Estados miembros no tienen respecto a la Cámara de Estados más que un derecho de nombramiento de sus miembros, sin poder influir en principio en la actuación de los mismos, lo que no es obstáculo para que, como han señalado Burdeau, Friedrich y Bowie, se reconozca de hecho al Senado un cierto *rol* «representativo» a los Estados en el sistema político (22).

En el Estado autonómico el Senado es el órgano constitucional mediante el que se articula en el nivel de la organización del Estado general el pluralismo territorial. El reconocimiento de la dimensión territorial del Senado no ignora la realización por esta institución de otras funciones, pero permite atribuir a la misma una *vis expansiva* posibilitadora en el futuro de importantes desarrollos principalmente normativos.

No podemos en este lugar atender a las manifestaciones en el ordenamiento, principalmente constitucionales, de esta dimensión, que nos llevaría lejos y que, por otra parte, ha sido ya de adecuado tratamiento por la doctrina. Señalemos sólo algunas implicaciones de la fórmula en que esta dimensión se contiene de carácter general.

La fórmula «Cámara de representación territorial» apunta sobre todo a la caracterización funcional del Senado más que al señalamiento de la procedencia de sus miembros. Es el sentido general de su actuación y no su base estructural o su origen —como ocurre en Italia— al que se refiere la calificación constitucional del Senado (23).

Lo que no impide ignorar la importancia de la «cuota regional» de sus integrantes, sobre todo si se tienen en consideración las especificaciones establecidas en la legislación autonómica referentes al origen —así cuando se exige a los senadores designados por la comunidad la ciudadanía territorial— y la duración del mandato de los mismos —ligado al de la Asamblea terri-

(22) Véase BURDEAU: *Traité de Science Politique*, tomo II, pág. 503.

(23) Sobre el significado jurídico de la calificación constitucional del Senado como «Cámara de representación territorial», en concreto sobre su virtualidad integradora y capacidad expansiva, puede verse mi trabajo *Alcance jurídico de las cláusulas definitorias constitucionales (A propósito de la calificación del Senado como Cámara de representación territorial)*, de próxima aparición.

torial que los designa—, y que el Tribunal Constitucional ha considerado congruentes con la Constitución (STC 18 de diciembre de 1981).

La asignación de un carácter territorial a la función representativa realizada por el Senado supone reconocer a las regiones, como entes exponenciales de intereses políticos específicos, a articular entre sí, integradamente dentro del interés general, de modo que el pluralismo político y jurídico encuentre expresión directa e inmediata en la suprema organización constitucional. Como se ha escrito en el caso italiano, «el ordenamiento consta de una pluralidad de sujetos, el Estado-persona, las regiones, las provincias y las comunas, cada uno con sus propios fines y sus intereses, para conseguir en los límites constitucionalmente fijados, cada uno con ordenamientos autónomos propios, concurrentes por su parte, a realizar los fines y los intereses del ordenamiento completo al que todos se encuentran vinculados en cuanto que todos derivan de él» (24).

La asignación de funciones de articulación territorial atribuidas al Senado no implica que sólo él disponga de las mismas (así, es en el Congreso donde tiene lugar la toma en consideración de las iniciativas legislativas autonómicas; es la Comisión constitucional del Congreso quien interviene en la tramitación y elaboración de los estatutos de las comunidades especiales; y es el Congreso quien conoce en primer lugar los proyectos de leyes materialmente básicas de tanta importancia para los ordenamientos territoriales) o que estas atribuciones puedan considerarse las más importantes (las atribuciones específicas son las que se refieren a la actuación del supuesto previsto en el artículo 155; o el conocimiento en primer lugar de la iniciativa legislativa respecto de la aprobación de convenios entre comunidades no previstos en los Estatutos de Autonomía o referentes al reparto del Fondo de Compensación Interterritorial); aunque hay que destacar la igual posición del Senado en la verificación de la reforma constitucional total —garantía del modelo autonómico en general—; o la autorización y aprobación de las leyes de armonización.

La actuación de la representación territorial no implica, sobre todo, merma para el ejercicio de la representación política general que atañe también al Senado, y entre las que hay que predicar, como queda dicho, la integración y complementariedad, sobre la base, en caso de conflicto, de la supremacía de esta última.

(24) NICOLA OCCHIUPO: «La 'camera delle Regioni'», en *Scritti in onore di Costantino Mortati*, tomo I. Véase también ALESSANDRO PIZZORUSSO: «Las regiones italianas como sujetos de la vida constitucional del Estado», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6.

El Senado, en efecto, también representa al pueblo español (art. 66) y a sus miembros afecta, asimismo, la prohibición del mandato imperativo, procediere éste de donde procediere.

Todas estas limitaciones derivadas de la propia articulación institucional del Senado en la Constitución y las implicaciones lógicas obtenidas de la concepción constitucional de la representación no impiden reconocer la importancia de la función territorial conferida al Senado (25) y el amplio margen que queda para su desarrollo, y que este órgano se ha esforzado en realizar.

Su labor en la elaboración de algunos estatutos de autonomía, en concreto, ha sido importante, así como su actuación en la cooperación institucional entre el Estado y las comunidades autónomas (26). Una efectiva voluntad política de afirmación del peso territorial del Senado que se reflejase sobre todo en el reconocimiento de su intervención en la elaboración de la legislación básica a desarrollar por los ordenamientos territoriales acabaría por atribuir una significación efectiva a la calificación constitucional de «Cámara de la representación territorial».

(25) Recuérdese la afirmación de Mortati en la Constituyente para la expresión italiana sobre la «base regional» del Senado. «Base regional significa ligamento estable e institucional entre el ordenamiento regional y el Senado... (la fórmula base regional) se trata de un principio directivo, susceptible de varias aplicaciones, aplicaciones que pueden ser imprevisibles hoy, pero que podrían encontrar en el legislador de mañana desarrollos hacia concretas especificaciones. Es una afirmación de principio, es una directiva que tiene su razón de ser en su relación con la reforma regional, por el carácter constitucional que se le confiere en la organización de los poderes centrales del Estado», citado en el trabajo de OCCHIUPO.

(26) Véase el excelente trabajo de PIEDAD GARCÍA ESCUDERO y BENIGNO PENDAS: «El Senado en el sistema constitucional español», en *Revista de las Cortes Generales*, número 2. «Manifestaciones de esta práctica (de integración territorial) son, entre otras, las frecuentes relaciones institucionales del Senado con los Parlamentos autonómicos, no sólo en el plano político, sino en el puramente técnico, sobre todo en la difícil etapa inicial de puesta en funcionamiento de las Asambleas regionales» (pág. 79).