

## **Falsas y verdaderas reformas del Estado Autonómico**

Sumario: I. LA RECONSIDERACIÓN DE LOS ACIERTOS Y CARENCIAS DEL ESTADO AUTONÓMICO.—1.1. Introducción.—1.2. Aspectos positivos del Modelo autonómico.—1.3. Las carencias del Sistema Autonómico, en el plano técnico y en el plano político.—II. LAS PROPUESTAS DE REFORMA.—2.1. En el plano normativo: Estatutos de autonomía.—2.2. En el plano institucional: El Senado.—III. CONCLUSIÓN.

### **I. LA RECONSIDERACIÓN DE LOS ACIERTOS Y CARENCIAS DEL ESTADO AUTONÓMICO**

#### **1.1. Introducción**

La pregunta sobre el futuro del Estado Autonómico obviamente tiene mucho de retórica. Pues no nos interesa tanto saber qué es lo que puede pasar, suponiendo que el averiguarlo esté en nuestra mano, como situarnos en una posición en la que seamos capaces de entender lo que nos pasa, y aun de evitar algunas consecuencias inevitables de determinadas tendencias, que podríamos controlar al menos si las entendemos como procesos lógicos cuyo desarrollo nos resulta conocido. En cualquier caso si la cuestión a contestar es qué hacer con el Estado Autonómico, se trata simplemente de problematizar sobre el particular, aspirando no ya a contestar la pregunta cabalmente, sino situarnos en la mejor posición para, más modestamente, abordarla.

Lo cierto es que, aun sin saber realmente el alcance exacto de la misma, en estos momentos, se ha planteado con toda crudeza la reforma del diseño territorial de nuestra forma política. De partida no se trata de proceder a un cambio radical del mismo y ni siquiera se sabe si dicha reforma se producirá

---

★ Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid.

acarreando una modificación constitucional o simplemente estatutaria, pero la verdad es que, al menos en el terreno doctrinal y en el plano ideológico, todas las posibilidades están abiertas y la discusión parece no presentar fronteras. Aunque en esta ocasión, como otras veces, trataré de explorar todas las posibilidades, mi convicción profunda es la de la conveniencia de limitar las reformas al plano acotado en el que han sido suscitadas, apostando por la esencial pertinencia del modelo estatutario, si bien necesitado de los retoques y actualizaciones que se consideren convenientes, y operando siempre por la vía procedimental del sistema y confiando en la labor del Tribunal Constitucional para garantizar la observancia material y modal del orden territorial constitucional y estatutario. Por ello, y aunque parezca sufrir la lógica, considero positivo que, en el caso presente, la reforma estatutaria vaya por delante de la constitucional, pues de haberse procedido a la inversa creo que habría sido difícil evitar la apertura de un proceso constituyente ilimitado, que habría desbordado el acotamiento establecido, y que no hubiese llevado a ningún buen puerto, dada la falta de consenso al respecto de los partidos. Con todo, desde un punto de vista estrictamente jurídico, no deja de ser cuestionable que se acepte la modificación de una norma antes de proceder a un cambio de otra superior que pudiese condicionar e incluso determinar el alcance de la reforma proyectada en la inferior.

## **1.2. Aspectos positivos del Modelo autonómico**

El futuro del Estado Autonómico, y ligado a ello, en los términos que hemos establecido, el de su reforma, debe de considerarse tras realizar un balance de nuestro modelo territorial. Es imprescindible, en efecto, saber dónde estamos, no para quedarnos necesariamente en el terreno que pisamos, sino para no retroceder y modular el alcance de la reforma. Si se trata de evaluar el rendimiento del Estado Autonómico es muy difícil constatar otra cosa que un éxito de esta forma de organización política. Como ya hemos señalado en otras ocasiones el Estado Autonómico no es una salida, como muchos creyeron, al problema territorial que el Constituyente esboza, cuando la vía federal y la continuación del Estado centralista quedan cerradas por motivos obviamente contrapuestos, sino una verdadera solución a la aporía indudable entre la unidad exigida por la admisión de un Estado común y el pluralismo, demandado por legítimas lealtades territoriales. Digamos que el Estado Autonómico no se instaura cabalmente en la Constitución de 1978, pues ésta sólo encabeza y comienza el régimen territorial, lo que únicamente se logra con el despliegue del desarrollo llevado a cabo por el legislador estatutario y autonómico, pero sí que queda esencialmente determinado. Coincido plenamente con el profesor Trujillo cuando en múltiples oportunidades nos prevenía frente a la tesis de la levedad del contenido territorial de la Constitución, definida verdaderamente por los estatutos de autonomía, los cuales, en cierta medida despegados de la Constitución, proceden-

rían a una especie de desconstitucionalización constitucional, pero que, bien mirada, era más bien inconstitucional <sup>1</sup>.

¿En qué me baso para afirmar con tal rotundidad el éxito del Estado autonómico? Principalmente en tres argumentos. El primero de los cuales tiene que ver con la constatación de la descentralización profunda que nuestra forma política lleva a cabo. Sin duda el Estado Autonómico es uno de los rostros del Estado federal. Cuando Lenaerst publica su conocido artículo «The many faces of federalism» en 1990, hace dos cosas: establece las «marcas» del Estado federal, desde un punto de vista, lo apunto, institucional y funcional, e integra a nuestro Estado Autonómico en dicha forma política <sup>2</sup>.

En efecto, para Lenaerts el sistema federal en la práctica, lo que Wheare había llamado en su gran libro sobre el federalismo plano institucional o del *government* efectivo <sup>3</sup>, frente a los rasgos meramente aparienciales del federalismo o *normative federalism*, presenta estas tres características, que desde luego, como decíamos, aprecia en el caso español. En primer lugar, dualidad orgánica o institucional. En el Estado federal hay un aparato común o Federación, que integra plenamente a los poderes legislativo, judicial y ejecutivo, y una organización institucional propia de cada Estado, completa asimismo.

En segundo lugar, el federalismo significa delimitación competencial o reparto de poderes sobre una esfera de actividades o materias. Esa delimitación se lleva a cabo en el plano constitucional, bien en la Constitución común o en las Constituciones de los Estados miembros, o en ambos tipos de documentos; pero en cualquier caso se trata de un reparto suprallegal o fuera del alcance del legislador ordinario.

En tercer lugar, el federalismo supone la aceptación de una instancia suprema jurisdiccional que resuelve los conflictos con criterios exclusivamente técnicos que sobre disputas competenciales puedan surgir entre la Federación y los Estados miembros. Se trata, por tanto, de la atribución de la resolución de controversias a un órgano ligado exclusivamente al orden constitucional e independiente de las instancias políticas central o territoriales.

El segundo gran logro del Estado Autonómico tiene que ver con su labor plenamente exitosa para verificar la integración, contribuyendo a apaciguar y debilitar los conflictos de carácter territorial, y no a subrayarlos y politizarlos. Lo que ha conseguido el Estado Autonómico hasta ahora, principalmente a través de la intervención del Tribunal Constitucional, dejándole actuar como instancia integradora, aunque desde luego no en solitario, como lo muestra la contribución al respecto del Rey o de otros elementos de comunicación espiritual como puede ser la lengua, es plantear exclusivamente en términos jurídicos, problemas políticos, sumamente difíciles de manejar cuando tienen referencias identitarias. La conversión de problemas políticos en cuestiones técnicas a resolver en el marco jurídico constitucional es un

<sup>1</sup> Véase G. Trujillo, *Escritos sobre Estructura Constitucional del Estado*, edición del Senado, prólogo J. J. Solozábal, en curso de publicación.

<sup>2</sup> *American Journal of Comparative Law*, núm. 38, 1990.

<sup>3</sup> K. C. Wheare, *Federal Government*, Oxford, 1947.

logro magnífico de nuestro Estado Autonómico. La intervención del Tribunal Constitucional se ha justificado en virtud de su calidad técnica, pero muy poco podría haber conseguido dicha institución sin una disposición correspondiente de los sujetos políticos que utilizaban su legitimación para acceder al mismo a acoger, a pesar de eventuales discrepancias, su actuación restablecedora del orden constitucional. Ello es más meritorio si se tiene en cuenta que todo el mundo ha sabido que las decisiones del Tribunal tienen evidente trascendencia política y que el planteamiento jurídico, como conflicto competencial, de los desacuerdos políticos no deja de operar una reducción de éstos y una limitación de la cancha política a favor de cierta judicialización de la política <sup>4</sup>.

En cualquier caso, compárese lo que ofrece un funcionamiento normalizado de la justicia constitucional en nuestros casi veinticinco años de actuación de la misma y lo que fue la experiencia del Tribunal de Garantías de la Segunda República. Como he recordado en diversas ocasiones, al poco de la declaración de inconstitucionalidad de la ley catalana de cultivos por el Tribunal de Garantías en 1934, la Generalitat vuelve a hacer aprobar una ley equivalente a la anulada inmediatamente antes por dicha instancia jurisdiccional. El sistema *del Estado integral* republicano había saltado por los aires.

Sin duda un tercer exponente del acierto del Estado Autonómico lo constituye su entronque con la reflexión que sobre la organización territorial ha tenido lugar en nuestra historia intelectual. Esta relación con el mejor pensamiento político español contribuye muy significativamente a la legitimación de la forma política autonómica. Por decirlo directamente, nuestro Estado Autonómico asume las dos justificaciones principales que de la descentralización se habían propuesto en la Segunda República española: la que, por boca de Manuel Azaña, consideraba al Estado integral como respuesta al problema de la integración de los nacionalismos y la que, como quería José Ortega y Gasset, plantea el problema de la articulación territorial desde un punto de vista técnico, esto es, como un modo de incrementar la eficacia del Estado español, o si se quiere decir mejor, como un modo de llevar a cabo su modernización.

Es curiosa la capacidad del Estado Autonómico para aunar estas dos perspectivas de la reorganización de España que aparecen como antagónicas en el momento de su formulación. Manuel Azaña, que concentró en Cataluña el problema nacionalista, presenta la forma política territorial republicana —el Estado integral— desde la perspectiva de su rendimiento armonizador, considerándola como el tratamiento institucional del pluralismo. La perspectiva adoptada por Ortega es, en cambio, muy diferente. No sólo porque Ortega está pensando en una descentralización general, no limitada, por tanto, a región alguna de España, sino porque atribuye a la autonomía un significado que nada tiene que ver con los particularismos territoriales, que Ortega abomina y que considera la respuesta a una quiebra de la actuación del

---

<sup>4</sup> M. García Pelayo, «El “status” del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1.

Estado. El filósofo madrileño justifica la descentralización como un estímulo a las potencialidades vitales de España, como un instrumento de modernización y democratización desde el que enfrentar la oligarquía y centralización de nuestro país. Las credenciales de las autonomías, en efecto, son técnicas. La autonomía no es un régimen adecuado para solucionar las tensiones nacionalistas. Éstas, en lo posible, se resuelven con un buen funcionamiento del Estado, organizado en diez, las llamaba, grandes comarcas, dotadas de su asamblea y gobierno, ocupadas de los problemas no abstractos o generales, pero decisivos de los ciudadanos, los que determinan su felicidad y progreso. Ahí, por lo demás, en esa arena política de lo inmediato, se formará la élite que nutrirá la clase política de la nación <sup>5</sup>.

### 1.3. Las carencias del Sistema Autonómico, en el plano técnico y en el plano político

Claro que la afirmación de los aciertos del Estado Autonómico no debe impedirnos reconocer sus carencias. De sus deficiencias algunas podríamos achacarlas a razones técnicas, imputables quizás a lo innovador o poco frecuente de nuestro modelo de organización territorial. Estos problemas del Estado autonómico se refieren especialmente a su articulación interna, de manera que, en el plano de la organización, el momento de la autonomía o pluralismo no encuentra suficiente compensación en el de la participación o la integración. Las deficiencias del modelo se han exagerado en el período de instauración del Estado autonómico, en el que la inercia centralista ha sido respondida con un *pathos* dispersivo, tan lógico como, quizás, exagerado, de manera que el poder de las Comunidades Autónomas se ha entendido exclusivamente como autonomía o asunción de las propias oportunidades de gobierno sin injerencias, sin contar con las ocasiones de afirmación que podrían deducirse de la participación en la toma de decisiones que nos afectan aunque adoptadas en instancias institucionales que no son propias. Sobre los problemas de las instituciones de articulación, especialmente sobre el Senado hemos de decir algo más adelante.

Otros dos rasgos no satisfactorios del Estado Autonómico, de otro lado bastante relacionados, se refieren a la cuestión de su homogeneidad o el grado de desigualdad, asimetría o diferencia que consienten, y al de apertura o elasticidad del sistema. No me propongo en esta ocasión ocuparme de estas cuestiones, de manera que me limitaré a exponer por derecho mi posición al respecto. Si no existe realmente base constitucional para la perpetuación de las diferencias entre las Comunidades Autónomas, en punto al acceso, configuración institucional y competencias de las mismas, tampoco es de fácil justificación la recuperación de dichas diferencias, en función de las ventajas integradoras que reportaría una doble escala de *status*, en el fondo entre las

<sup>5</sup> Más pormenorizadamente en J. J. Solozábal, *Nación y Constitución*, Madrid, 2004.

Comunidades Autónomas con fundamento nacionalista y las que carecen de él. Opera, como era de esperar, el principio de emulación, de manera que se ha conseguido con éxito una traslación desde el plano institucional al de los ciudadanos, en virtud de la cual lo que, básicamente, eran singularidades competenciales, se convierten en diferencias individuales, como tales odiosas y equivalentes a discriminaciones o desigualdades odiosas de trato. El caso es que la idea de igualdad rige, como es obvio, en plano individual, pero también en el institucional, de manera que el Estado moderno, frente a lo que ocurre en el antiguo régimen, garantiza cierta homogeneidad o generalización de las instituciones esenciales en todo el país, operando la igualdad como un freno o límite al pluralismo de la variedad. Ciertamente que las exigencias de homogeneidad tienen que ver con la forma de Estado, pues el Estado centralista tolera menos variedad que el Estado federal o que el Estado Autonómico, pero, incluso en el Estado federal, hay una evidente garantía de homogeneidad, pues todo él se encuentra construido sobre un patrón común, ya se hable en términos institucionales o competenciales.

Si en el plano político y en el plano teórico, según acabamos de ver, es difícil justificar la singularidad si no es como excepción, como ocurre en nuestro Estado con los territorios forales, la asimetría sólo se producirá en el plano efectivo o real, pero no en el normativo o propuesto, donde por el contrario la igualdad será la regla. De manera que, tenidos en cuenta los hechos diferenciales, la singularidad de cada Comunidad será función no de particularidades organizativas propias o que tengan que ver con un modo privativo de establecer sus relaciones con el Estado, sino con su particular peso específico, dependiente de su relieve o potencial económico o de población y su voluntad de autogobierno. Sustituimos así una asimetría normativa muy difícil de admitir para la coherencia de cualquier forma equilibrada de descentralización por una *asimetría fáctica* que se produce en el plano que después de todo tiene más trascendencia que es de la práctica efectiva, o, por utilizar el lenguaje de Wheare, del *government*<sup>6</sup>.

La apertura del modelo, de otro lado, no deja de ofrecer flancos para la crítica. Deberíamos, en cualquier caso, rechazar dos interpretaciones de esta condición del Estado autonómico. Desde luego ella no debería entenderse como una invitación, o casi, al desbordamiento de sus límites, de manera que la flexibilidad del modelo no equivaliese a la inexistencia de ese modelo, para que todo cupiese en la interpretación constitucional, pues no hay que confundir ductilidad interpretativa con indeterminación constitucional. La flexibilidad no puede hacer decir a la Constitución cualquier cosa, aunque el significado de la Norma Fundamental pueda variar. Una Constitución tan elástica, que no quepa concluir el alcance de sus decisiones, nos movamos en el terreno institucional o el competencial por ejemplo, de manera que no ofrezca certeza sobre la organización política que establece o el alcance de los

---

<sup>6</sup> Ver «Igualdad y hechos diferenciales en el Estado autonómico», en mi *Nación y Constitución*, Madrid, 2004.

poderes de sus autoridades o los derechos de los ciudadanos, como fácilmente puede comprenderse, no sirve para nada.

Pero tampoco debe incurrirse en la petrificación constitucional. Evidentemente cabe una interpretación evolutiva de las cláusulas competenciales constitucionales, de modo que, desde este punto de vista, las atribuciones constitucionales no tienen por qué significar siempre lo mismo y la realización del sistema autonómico, esto es, el despliegue competencial como una de esas manifestaciones, implica no sólo consideraciones jurídicas sino también políticas, piénsese si no en ese instrumento capital de la delimitación de poderes que es la noción de bases, cuyo componente jurídico es sólo en muy reducida parte, como de otro lado es lógico, un elemento de tal categoría, determinable finalmente teniendo en cuenta consideraciones políticas<sup>7</sup>. Claro que este argumento no ha de llevarse al extremo, de manera que nos oponemos a alguna de sus consecuencias, por ejemplo, a la utilización del despliegue competencial como moneda de cambio utilizable en la negociación política, de modo que el cierre del modelo sea excluido precisamente para utilizar la transferencia de competencias en la negociación política, así tratando de asegurarse determinados apoyos en la formación de los gobiernos. Pero es cierto que dicho bloqueo competencial no cabe, en concreto, si se tienen en cuenta las posibilidades de la recolocación o redimensionamiento de las competencias como consecuencia de la formación de la Unión Europea progresivamente dotada de mayores atribuciones y la previsión de la redefinición de los poderes del Estado que lleva a cabo el artículo 150 de la Constitución. De modo que no se podrá producir *un cierre absoluto o formal del sistema*. Así, la entrada española en la Unión Europea ha conllevado una innegable mutación constitucional y la construcción europea es un proceso abierto cuyos efectos supondrán consecuencias de alcance constitucional en nuestro sistema, lo que significa que estamos no sólo ante un desapoderamiento competencial del Estado central o de las Comunidades Autónomas, en la medida en que la Unión ejerce las facultades cedidas, sino en una modulación de la actuación de estas instancias a las que el orden comunitario impone la ejecución de decisiones ajenas, aunque de acuerdo con la ordenación constitucional. Al final, por supuesto, quedará *el artículo 150 CE* con sus posibilidades, llamémoslas así, centrífugas, pero también centrípetas: se trata obviamente de un precepto que ni permite la rectificación del sistema, si se deciden aprovechar las posibilidades de armonización, ni su vaciamiento, si se está pensando en utilizar las leyes de delegación y transferencia del apartado segundo, pero cuyas capacidades dinámicas como instrumento de recuperación uniformizadora o prolongación de la descentralización son evidentes.

La dificultad más importante que debe abordar el Estado Autonómico no se presenta en el plano técnico, se trate de la Reforma del Senado o de la mejora de instrumentos de cooperación, sino en el político y se refiere natu-

---

<sup>7</sup> J. Jiménez Campo, «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 1989, p. 67. J. J. Solozábal, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, 1998, pp. 162 y ss.

ralmente a su capacidad para llevar a cabo la integración de los nacionalismos territoriales. La gravedad del problema radica en que es precisamente la virtualidad integradora de nuestro sistema la piedra de toque del mismo. Para muchos la rectificación de la organización secular del Estado español sólo quedaría justificada si lograrse el encaje o acomodo del seccionalismo territorial español, hasta el punto de presentarse al Estado Autonómico como el tratamiento institucional adecuado de las tensiones nacionalistas.

Pero la cuestión no es, frente a lo que pueda parecer, si el Estado Autonómico ha conseguido la integración de los nacionalismos, sino si tal integración es posible, más en concreto, si tal integración es posible a través del federalismo, admitiendo de partida la sustancial equiparación a estos efectos entre el sistema federal y el autonómico. Conviene comenzar estableciendo que el federalismo tiene dos dimensiones, esto es, puede entenderse como sistema de organización territorial del poder, según hemos visto, pero también como cultura federal, como disposición a entender la vida política desde determinadas actitudes que asumen, de un lado, la flexibilización de las exigencias de la unidad y, de otro, cierta disposición para la transacción y el acuerdo. Sin cultura o espíritu federal el andamiaje de este tipo de organización política no ha de resistir. El federalismo en cuanto «comunidad formada por comunidades que mantienen su peculiaridad de grupo»<sup>8</sup>, como criterio de organización en la que «diversas comunidades se unen bajo un mismo gobierno para algunos fines y al mismo tiempo conservan gobiernos diferentes para otros objetivos, viviendo unidas y al tiempo rechazando el unitarismo»<sup>9</sup>, es una forma política muy difícil, basada en un equilibrio entre fuerzas centrífugas que llevan a la desintegración y fuerzas integradoras que impulsan al país hacia una progresiva centralización. La cultura del nacionalismo, hablemos del unitario o de los territoriales, no se identifica precisamente con la cultura federal, por lo que no es extraño que en el caso español, el centralismo haya desconfiado de esta fórmula y los nacionalismos territoriales hayan considerado el federalismo como un disfraz del unitarismo y se hayan inclinado hacia opciones más bien confederales.

Ocurre así que las relaciones entre nacionalismo y federalismo (utilizando este término como referencia general de descentralización entre cuyos tipos cabe la forma autonómica) no son sencillas de establecer. De hecho la cultura del federalismo, basada en la transacción, el pacto y la disposición a la presentación jurídica de los problemas, se opone a la actitud del nacionalismo, renuente a renunciar a su demanda básica de la autodeterminación, y a encontrar acomodo en un espacio político que no sea exclusivo. Por ello los países federales exitosos no tienen nada que ver con el nacionalismo y así resisten malamente las tensiones de las nacionalidades, al menos cuando acogen a estos elementos explícitamente en sus estructuras institucionales. Yugoslavia saltó por los aires y Canadá lleva una existencia bien difícil, aun-

<sup>8</sup> C. J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London, 1968, p. 183.

<sup>9</sup> K. C. Wheare, «Federalism and the Making of Nations», en *Federalism, Nature and Emergent*, editado por Arthur W. MacMahon, New York, 1955, p. 30.



que envidiable desde otro punto de vista. Suiza es otro caso, pues no se trata de una Federación montada sobre las nacionalidades, sino sobre una realidad territorial nueva (el cantón) que no coincide con ellas, y que aparece como un vínculo que resta, y no refuerza, lealtad política a la nacionalidad respectiva.

De modo que la esperanza que mostramos en el momento constituyente acerca de las posibilidades integradoras del nacionalismo en muy buena medida se ha visto defraudada. El nacionalismo territorial no ha renunciado al ideal de la independencia y su lealtad constitucional se ha constreñido a la observancia de sus posibilidades como procedimiento. Al final nuestro entusiasta azañismo ha debido asumir la mayor perspicacia de la moderación orteguiana. Con todo, el trecho que queda por recorrer de acuerdo con el nacionalismo es largo, pues no se ven las razones para que éste no opte por las mejoras que puedan introducirse en el Estado Autonómico, y no debe desdeñarse la integración conseguida del pluralismo territorial en el Estado Autonómico, como única vía con que asegurar además la coexistencia política, si no la verdadera integración, que sencillamente hubiese sido imposible en un Estado que no hubiese acogido ningún tipo de descentralización de la hondura de la reconocida en nuestra forma autonómica.

Constatar las dificultades del Estado Autonómico, me parece, no debe inducir a la petrificación o inmovilidad absoluta de nuestro sistema. Creo que todo lo contrario, aunque haya que ser cuidadoso con el tipo de medidas que se propongan, de modo que sean congruentes con la planta de nuestra forma política, y aunque se imponga la cautela respecto a la consecución final del acomodo de los nacionalismos territoriales en una organización política eficaz, esto es, en un verdadero Estado, común. En este orden de cosas creo que se podría proponer la adopción de medidas de carácter más bien político, indicadoras de la aceptación de un *mood* o cultura federal o cooperativa, concretando algunas exigencias, de lo que para entendernos, podríamos calificar de lealtad federal, o una actitud de simpatía hacia los dos rasgos básicos de la cultura federal, a saber, el pluralismo y la unidad. Se trataría entonces de proponerse incrementar la integración de nuestro sistema.

Al lado, de manera si se quiere instrumental, podría pensarse en reformas, de carácter más técnico-jurídico, tendentes a mejorar la articulación, entre las que incluiría la reforma de los estatutos y la conversión del Senado en una verdadera cámara de representación territorial. Por supuesto, como insinuaba hace un momento, no cabe confrontar la integración con la articulación: la articulación, como esfuerzo de reforzamiento del conjunto y sus piezas, se impone con mayor facilidad si las medidas en que consiste se reciben como inspiradas por un deseo de la integración espiritual o política del sistema. Por supuesto un diseño correcto de la articulación del Estado puede incrementar la eficiencia del mismo y estimular su cohesión y el grado de compromiso con él de sus integrantes.

Desde luego la integración del Estado Autonómico sufre si se contemplan las relaciones entre los gobiernos central y territoriales, sean del signo ideológico que sean, bajo un prisma preferentemente partidista. Los gobiernos

tienen, en todo caso, obligaciones que podemos llamar institucionales, y que han de mantenerse aun cuando se trate de ejecutivos nacionalistas. Como es sabido, los Presidentes de las Comunidades Autónomas, aunque elegidos en virtud de un apoyo partidario, asumen funciones representativas de toda la Comunidad, de manera que es en esta condición en la que, en todo caso, merecen un trato de dignidad y de atención a su rango, más allá de su efectiva significación política en sentido estricto. De otro lado, como se sabe, son la representación ordinaria más alta del Estado.

Seguramente la cultura autonómica, presupuesto del funcionamiento correcto de nuestro sistema de descentralización territorial, mejoraría si se llevasen a cabo dos tipos de reconocimientos. El primero que obligaría sobre todo a las fuerzas políticas nacionales debería consistir en la admisión de la contribución del nacionalismo al funcionamiento del Estado Autonómico. Si tenemos un Estado Autonómico en serio, ello en buena medida lo es por las demandas del nacionalismo. Es la insistencia del nacionalismo lo que ha asegurado el mantenimiento del pluralismo del Estado ante la inercia y los intereses del centralismo, como fue su denuncia del unitarismo lo que explicó la opción autonomista de nuestro constituyente, según sabemos. De otro lado, como no podía ser de otro modo al operar el principio de emulación, las exigencias de autogobierno y aspiraciones institucionales se han generalizado en todo el Estado. El caso es que, han sido los gobiernos nacionalistas los que han propiciado la presentación de recursos que han permitido al Tribunal Constitucional construir el edificio doctrinal sólido y serio que tenemos hoy, contribución obviamente reforzada por la que, en el mismo Tribunal, tiene su origen en la reacción del Gobierno central frente al ejercicio del autogobierno dentro de sus límites por parte de los gobiernos, en sentido amplio, nacionalistas, ya se trate de la caracterización de la mayor parte de las competencias como poderes compartidos, del establecimiento del concepto de normación básica como garantía de un régimen jurídico común y como una técnica de articulación entre los diferentes ordenamientos, ya hablemos del reconocimiento de competencias exteriores, de la competencia de las Comunidades en materia de derechos fundamentales o de la determinación de la supletoriedad. Sea como fuere, estamos ante cuestiones todas ellas cardinales en el Estado Autonómico, en cuya afirmación ha sido muy importante la posición nacionalista al respecto.

Pero la recomposición de la cultura autonómica exige asimismo otro reconocimiento, tan importante como el que acabo de mencionar, ahora proveniente de las fuerzas nacionalistas. Se trata de la asunción por parte del Estado central de rasgos, se utilice esta denominación o no, plurinacionales. El Estado Autonómico no es el Estado centralista de siempre, que ha admitido simples retoques en su existencia, pero que en el fondo conserva invariables designios uniformistas y asimilistas. Las decisiones básicas rectificadoras de la planta centralista se tomaron en la Constitución, pero sus auténticas potencialidades han resultado del desarrollo autonómico, que ha tenido lugar en el plano estatutario y de la legislación territorial. La consecuencia innegable es un sistema altamente descentralizado que permite el autogobierno

organizativo y el seguimiento de políticas propias. Prueba de ello es el reparto del gasto público o el número de los funcionarios de los niveles nacional, autonómico y local, en todo semejantes a los de un verdadero Estado federal.

Con todo, las reformas más importantes que debe experimentar el Estado Autonómico son más bien inscribibles en el plano de la mejora técnica del sistema, que afecta, aunque evidentemente no sólo especialmente si se piensa en su primera manifestación, a la articulación. Me refiero a la reforma estatutaria y la del Senado. Apuntemos algunas ideas sobre estas dos cuestiones.

## II. LAS PROPUESTAS DE REFORMA

### 2.1. En el plano normativo: Estatutos de autonomía

Desde luego la reforma estatutaria no plantea especiales objeciones en lo que se refiere a su pertinencia, ya se la considere como un modo de adecuar el marco territorial del autogobierno a las necesidades cambiantes de la Comunidad Autónoma, transcurridos, o a punto de hacerlo, veinticinco años desde su aprobación, o se piense en incrementar la legitimidad del estatuto, dejando oír la voz de la nueva generación que no participó en la elaboración originaria. Algún problema mayor suscita la decisión, que yo considero acertada, además de inevitable, de anteponer la reforma estatutaria a la constitucional, y de, *pro futuro*, conservar la caracterización del estatuto como ley orgánica, de manera que se mantenga la actual mayoría necesaria para su aprobación y se conserve la distancia desde un punto de vista político entre la Constitución y el estatuto de autonomía. En efecto, de una parte, y aunque parezca sufrir la lógica, considero positivo que la reforma estatutaria haya precedido a la constitucional, pues de haberse procedido a la inversa, como señalaba con anterioridad, creo que habría sido difícil evitar la apertura de un proceso constituyente ilimitado, que habría desbordado el acotamiento establecido, y que no hubiese llevado a ningún buen puerto, dada la falta de consenso al respecto de los partidos. Por otro lado, a veces suele proponerse, dada la importancia de la reforma estatutaria, esto es, su relevancia constitucional, elevar el *quorum* de aprobación en las Cortes del proyecto estatutario a una mayoría de 2/3 o 3/5. Considero esta propuesta no adecuada. Creo que equiparar el *quorum* en los Parlamentos autonómicos y el español, cuando sea mayor el exigido en el nivel territorial, aun contando con las ventajas políticas que podrían derivarse de la estabilidad estatutaria que garantizaría la dificultad de obtención de una mayoría favorable a la reforma y, en concreto en estos momentos, el contar obligadamente con la anuencia de la modificación estatutaria de los dos grandes partidos nacionales, tendría como inconveniente el reducir la diferencia entre la norma constitucional y estatutaria, impulsando de hecho la voluntad de introducir la reforma constitucional mediante la reforma estatutaria. De otro lado, y aunque constitucionalmente no se exija el consenso nacional para la consecución de la reforma estatutaria, nada se opone, más bien al contrario se entiende como muy recomenda-

ble, el alcanzar dicho acuerdo en una cuestión tan relevante como la que nos ocupa.

Pero los dos problemas de más interés que presentan las reformas estatutarias, pueden referirse, seguramente, a la determinación de la naturaleza del estatuto que manifiestan y sin cuya aceptación no puede entenderse, a mi juicio, el significado y aun diversos aspectos del procedimiento de verificación de los cambios estatutarios. Y, en segundo lugar, la determinación del alcance de las reformas, que quizás puede establecerse con mayor facilidad si se reconoce un ámbito obligado, otro posible y finalmente otro prohibido a dichas reformas <sup>10</sup>.

Hemos asumido con toda facilidad la caracterización funcional del sistema autonómico como sistema federal y, en consecuencia, hemos subrayado el carácter cuasiconstitucional de los estatutos, llegando incluso a considerarlos en este aspecto más Constituciones que las Constituciones de los Estados miembros, en la medida en que las Constituciones de los Estados miembros no determinarían las competencias de los Estados, que vendrían fijadas en la Norma Fundamental de la Federación y aun los derechos tendrían esta condición federal, de modo que la primera Constitución para todos sería la Constitución federal, limitándose las Constituciones de los Estados a ser meramente normas de autoorganización. En cambio, los estatutos de autonomía serían casi más Constituciones que las de los Estados miembros, al prolongar la organización territorial constitucional, siendo, además, fuente de competencias ellos mismos y parámetro de constitucionalidad para el propio Estado. Esto, aunque pudiera ser objeto de alguna matización, es sustancialmente cierto y puede bastar para las situaciones de normalidad en las que lo importante no es la pregunta sobre lo que es, sino para lo que sirve, el estatuto de autonomía. Cuando estamos, en cambio, en tiempos difíciles, en tiempos de cambio y de reforma, precisamente para entender el sentido de ésta, su procedimiento y su alcance, es inevitable atender a la base o raíz del sistema, a la verdadera condición del estatuto.

Lo que aparece entonces es que las Comunidades Autónomas no disponen de soberanía y, por tanto, de poder constituyente, de modo que los estatutos no expresan sino una potestad semiconstituyente. Así los estatutos de autonomía no son manifestación de un poder constituyente de las nacionalidades y regiones, que sólo corresponde en nuestro ordenamiento al pueblo español en su conjunto, en el que reside la soberanía, lo que sí es el caso de las Constituciones de los Estados miembros de una Federación, que al ser aprobadas exclusivamente por los órganos de los mismos (Asambleas representativas y Cuerpo electoral mediante *referendums* territoriales) ejercen una soberanía propia, bien que limitada. En cambio, los estatutos de autonomía no denotan un poder constituyente originario, que las Comunidades no tie-

---

<sup>10</sup> Véanse mis trabajos, «Las reformas estatutarias y sus límites», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 21, enero-abril de 2004, y «Los límites materiales de las reformas estatutarias», en *Estudios Gubernativos*, *El Estado Autonómico: Integración, Solidaridad, Diversidad*, t. II. También en *Cuadernos de Alzate*, núm. 24.

nen no sólo porque, como queda dicho, la soberanía no les corresponde, sino porque las mismas ni siquiera existen como tales cuando se aprueban los estatutos, de modo que los estatutos de autonomía son los que crean las Comunidades Autónomas y no al revés. Se produce así algo que, de manera paradójica, pero exacta en términos jurídicos, fue puesta de relieve por el Tribunal Constitucional, para quien el estatuto, aun siendo la expresión del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a nacionalidades y regiones y representando el paradigma de los instrumentos jurídicos de autogobierno de éstas, y aunque su contenido se adoptó con la participación de dichas Comunidades, en puridad es una fuente heterónoma (STC 99/1986).

Este déficit de soberanía es cubierto a través de la intervención de las Cortes, en este momento en lo que nos interesa, de manera que la reforma estatutaria es pactada mediante su tramitación parlamentaria en las dos Cámaras. Lo que ocurre es que el resultado del pacto debe ser aprobado por el cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma, que finalmente es el garante de la reforma estatutaria. Advirtamos que, a nuestro juicio, la condición del estatuto como norma pactada, no implica necesariamente que la conjunción equivalga a una contribución simétrica de los intervinientes en el pacto, al modo que ya ocurrió, por ejemplo, con la ley en la Monarquía Constitucional del siglo XIX, donde la representación parlamentaria establecía el contenido y el Rey sancionaba o vetaba la norma, ni siquiera que esa intervención dual tenga en realidad la misma importancia. Recuértese cómo Schmitt atribuía siempre la voluntad decisiva, en ese sentido soberana, al Monarca, al caracterizar sobre todo a la ley, en la forma política que estamos considerando, como mandato del Rey con un contenido que establecía la representación parlamentaria. Señalo esto para argumentar mi interpretación del significado del procedimiento parlamentario de la reforma estatutaria. A mi juicio, la función del mismo es exclusivamente la verificación de un control parlamentario del texto, dado que al final el pronunciamiento convalidador, y en ese sentido soberano, es el del cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma. En efecto, la tramitación en las Cortes de la reforma, como ocurrió en el origen del estatuto, es congruente con el carácter constitucional *ad extra* o para el Estado que tiene dicha norma. No hay otra explicación que la relevancia del estatuto para el Estado en la exigencia de que la modificación de aquél sea pactada y formalmente aprobada mediante ley orgánica, una norma de carácter estatal indudable. La reforma estatutaria conserva así la condición dual del estatuto, ya que en el procedimiento de su verificación interviene la Comunidad Autónoma, a la que corresponde la primera y la última palabra sobre la modificación, pues son su Parlamento y cuerpo electoral quienes ejercen, respectivamente, la iniciativa y aprueban o rechazan en conjunto el procedimiento, pero también el Estado, pues el proyecto de cambio estatutario debe ser aprobado con una tramitación especial, como ley orgánica, en las Cortes Generales. De otro lado, a mi juicio, el respeto en la reforma del estatuto de su condición constitucional para la Comunidad Autónoma determina una cierta limitación en la intervención de las Cortes, sobre cuya suerte, no se

olvide, finalmente corresponde pronunciarse, en última instancia, al cuerpo electoral del territorio concernido.

No tiene mucho sentido que en esta ocasión<sup>11</sup> me extienda demasiado sobre el contenido de la reforma. Hablamos en primer lugar del contenido obligado de la misma a que puede referirse. A mi juicio, las reformas estatutarias deben de fundamentarse en tres actuaciones: mejora de la institucionalización del autogobierno, adopción de medidas de participación, institucionales o no, y coordinación y clarificación competenciales. Por lo que atañe a *la mejora de la institucionalización del autogobierno*, la reforma estatutaria debe caminar seguramente orientada a una incorporación del contenido esencial o determinaciones principales de la forma de gobierno, que con dudosa escrupulosidad constitucional en relación con la reserva al respecto establecida en la Norma Fundamental, han quedado relegadas a leyes autonómicas o a los reglamentos parlamentarios correspondientes. En este orden de cosas pueden incluirse también algunas decisiones sobre el sistema electoral de la Comunidad Autónoma o la designación de los senadores autonómicos, así como de otros cargos no previstos en los estatutos y establecidos en virtud de decisión posterior (me refiero a los Defensores del pueblo autonómicos, o a los Consejos consultivos). En un terreno próximo a éste cabría pensar en una clarificación del sistema de normas de la Comunidad, pudiendo incorporar alguna fuente como el decreto-ley, evitándose asimismo algunas rigideces constitucionales sobre la delegación legislativa.

Como ya hemos señalado, la reforma de nuestro orden territorial debe reorientarse sobre la integración, que se logra, según nos consta, a través de *la participación*. El impulso fundamental se dará sin lugar a dudas con la reforma constitucional del Senado. Pero esa reforma no será más que la punta de lanza de una nueva comprensión del Estado Autonómico. En los estatutos cabe adoptar medidas, más o menos concretas, institucionales o de carácter principal, que faciliten esa integración bien en el plano estrictamente español, estableciendo el procedimiento para designar de acuerdo con la regulación general a los enviados autonómicos, o en el ámbito de la Unión Europea, de modo que se prepare la incorporación de representantes autonómicos en la negociación en las instancias comunitarias. Es necesario hacer constar que la participación de las Comunidades Autónomas en la composición de los diferentes órganos y organismos del Estado debe hacerse sobre la idea de las Comunidades como integrantes del mismo, de manera que dicha participación suministra una oportunidad no tanto de hacer pre-

---

<sup>11</sup> Véanse mis trabajos mencionados en la última nota. Además, especialmente con referencias a la propuesta del Parlamento Vasco, «Reflexiones constitucionales sobre la propuesta de modificación estatutaria de Ibarretxe», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 25, núm. 73, enero-abril de 2005.

Acerca de la propuesta catalana, «Sobre las reformas estatutarias y la Propuesta del Parlamento catalán», en *La Reforma de los Estatutos de Autonomía*, *Revista Jurídica de Castilla y León*, número extraordinario 2005.

sentes en la organización política mayor los intereses de las partes, como de conformar la voluntad general total desde sus integrantes.

Por lo que hace a *las cláusulas competenciales* de los estatutos, las mismas, por lo general, son claramente mejorables, y aquí tenemos un objetivo al que pueden dirigirse los esfuerzos de las reformas estatutarias. Desde este punto de vista no se utilizó bien la habilitación que el estatuto tenía para establecer las atribuciones de las Comunidades Autónomas, pues en múltiples ocasiones los estatutos no concretan ni especifican los títulos constitucionales, cuya formulación general dejaba mucho espacio para esa actividad de desglose, delimitación y detalle, limitándose a repetir las cláusulas competenciales constitucionales en cuanto abren posibilidades de intervención propia. No se trata de que los estatutos asuman como función suya específica la interpretación de los títulos competenciales constitucionales, sino de que los cumplimenten, estableciendo las posibilidades de actuación de la Comunidad Autónoma, en el nivel legislativo, ejecutivo o de gestión, lo que evidentemente no se puede llevar a cabo sin una comprensión de la habilitación constitucional, actividad interpretativa que es entonces la base pero no el objeto de la propia normación. Hoy, en el momento de la reforma estatutaria, y en muy buena medida gracias a la labor doctrinal del Tribunal Constitucional, la labor de desglose y clarificación de cada competencia que le corresponda a la Comunidad, en los aspectos normativos o ejecutivos, aparece mucho más factible que en el momento fundacional de la autonomía cuando se aprobaron los estatutos.

Por lo que se refiere a la incorporación de cláusulas identitarias al estatuto considero que la misma es perfectamente posible y aun beneficiosa siempre que la formulación se verifique en términos aceptables para todos y se comprenda lo que su inclusión en una norma general, con independencia de su origen ideológico concreto, frecuentemente nacionalista, pueda suponer. Así, no sobra que la norma institucional básica exprese de manera liminar y sintética la consideración que de sí misma tiene la Comunidad. Naturalmente esa definición debe ser conforme a la Constitución y disfrutar de una base de consenso tan amplia como sea posible.

¿Y qué es lo que el estatuto tiene vedado? Claramente, en primer lugar, asumir funciones constituyentes, bien propias o del Estado, disponiendo del marco constitucional, lo que se lleva a efecto derogando espacialmente la Constitución, o imponiendo a la Constitución contenidos que ésta no tiene, estemos hablando en el plano institucional o en el de la delimitación competencial, añadiendo respectivamente, por ejemplo, instancias de mediación entre el Estado o la Comunidad Autónoma, o, principalmente, modificando la distribución de competencias entre el Estado central y la Comunidad Autónoma. Esto ocurría, en efecto, en el Plan Ibarretxe en el caso de la Comisión Mixta Estado-País Vasco (art. 15 PEPCE), y, sobre todo, en el caso del Tribunal de Conflictos (art. 16 PEPCE), compuesto por miembros del Tribunal Constitucional y otros juristas propuestos por la Comunidad Autónoma para entender de procedimientos que afectasen al País Vasco. Tampoco puede ocurrir que las competencias establecidas en los estatutos de auto-

mía, como es el caso del Plan Ibarretxe, y en menor medida de la Propuesta catalana, recuerden más a las de una confederación que a un Estado federal.

En el caso catalán el rebasamiento constitucional quizás pueda intentarse de modo más sutil, pero igualmente impropio. Los estatutos determinan, o pueden determinar, las competencias del Estado, pero no las establecen. La decisión sobre las competencias del Estado corresponde a la Constitución, o, dicho de otro modo, éstas se estipulan constitucionalmente, aunque se concretan, indirectamente, después en los Estatutos. Así, las determinaciones estatutarias sobre las competencias correspondientes deben ser adoptadas siempre de acuerdo con las decisiones constitucionales.

La actuación exorbitante del legislador autonómico puede manifestarse, como lo muestra principal, pero no exclusivamente, el proyecto Ibarretxe, en relación, por último, con la *regulación de los derechos* que pretenden las reformas estatutarias. En efecto, si los *derechos* integran, junto a determinadas decisiones sobre los principios institucionales o valorativos y a las cláusulas directivas, la parte llamada dogmática de los documentos constitucionales, las propuestas de modificación estatutaria que comentamos presentan un campo no despreciable para el equívoco y aun el franco desacuerdo. En los Estados federales los derechos fundamentales suponen el mínimo de unidad que los ciudadanos, cualquiera que sea su ubicación territorial, comparten. Son así un elemento de cohesión política y de integración jurídica, pues su guarda habilita la intervención normativa o jurisdiccional de la federación, operando como elemento centrípeto del sistema. La competencia de los Estados en relación con los mismos tiene un significado especificador, pero no ampliatorio. De manera que no hay «nuevos derechos» fundamentales estatales, o autonómicos en el caso español, pues la fundamentalidad de los derechos, en razón de su importancia material y de las ventajas que para su protección derivan de su reconocimiento con el rango supremo normativo, exige constancia constitucional.

## 2.2. En el plano institucional: El Senado

La mejora de la articulación del Estado Autonómico se ejemplifica para muchos en el necesario cambio constitucional del Senado, hasta el punto de que se corre un riesgo mitificador asumiendo la potencialidad transformadora del Senado. Es evidente la configuración deficiente en el plano constitucional del Senado, de modo que, por ejemplo, se puedan denunciar sus funciones equiparadas a las del Congreso, y sus competencias claramente inferiores en el caso de la Cámara Alta, por lo que se ha podido hablar con toda razón de un bicameralismo descompensado. En efecto, la Constitución encomienda al Senado la función legislativa, de control y presupuestaria en los mismos términos que al Congreso, lo que se desmiente cuando las com-



petencias en el desempeño de tales funciones al Senado son claramente desfavorables en relación con las que respecto de ellas tiene el Congreso.

Pero conviene llamar la atención sobre el hecho de que las causas de la inferioridad del Senado no tienen, primero, sólo un origen en el plano normativo constitucional, y, en segundo lugar, no ha existido tampoco disposición política para conseguir la equiparación con el Congreso del Senado. La propia calificación constitucional del Senado como Cámara de representación territorial pudo haber dado lugar a desarrollos reglamentarios que la hubiesen permitido disfrutar de un mayor protagonismo en el sistema autonómico. En ese sentido siempre he creído que existían ya en el terreno del derecho positivo importantes manifestaciones de esas posibilidades. Me refiero naturalmente al desarrollo que el artículo 189 del Reglamento del Senado hace del artículo 155 de la Constitución. El artículo 189 prevé, en efecto, un pronunciamiento autorizatorio del Senado sobre las medidas propuestas por el Gobierno en relación con la actuación opuesta al orden constitucional o atentatoria contra el interés general de España de una Comunidad Autónoma, de modo que se excluye una posible interpretación del artículo 155 CE que circunscribiese el objeto de la autorización del Senado al *principio* de intervención, pero no a las *medidas* concretas a adoptar, habilitándose al Senado —en el apartado 4 del precepto reglamentario— no sólo para denegar la autorización de las medidas propuestas sino para modificarlas o condicionarlas. Pero además el Reglamento del Senado adopta las decisiones pertinentes para que, de un lado, se evite un recurso inmotivado al artículo 155 CE, exigiendo al respecto que a la solicitud del Gobierno de la autorización para proceder contra una Comunidad Autónoma se le acompañe la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento, así como la de su incumplimiento, y de otro, se asegure la pertinencia de las medidas a adoptar estableciendo la necesidad de que su propuesta se contenga en un Dictamen de la Comisión correspondiente —ahora la General de las Comunidades Autónomas—, Comisión a la que hará llegar la información y alegaciones que a su requerimiento mediante el Presidente del Senado le remita la Comunidad Autónoma en cuestión, la cual podrá designar de estimarlo procedente una persona que asuma su representación a estos efectos.

La consideración correcta de las causas sobre la situación del Senado, nos lleva así, en segundo lugar, si se quiere traspasar el plano meramente normativo, a constatar la falta de voluntad política para suplir los déficits de la institución. En efecto, las omisiones legislativas o reglamentarias que hubiesen podido completar el régimen de tal órgano no se han intentado compensar atribuyendo, tanto por los diferentes Gobiernos como los partidos de la oposición, un relevante significado político a la intervención de la Segunda Cámara, tratando, por ejemplo, de reservar en el procedimiento legislativo a la determinación del Senado las decisiones con sensible alcance territorial, del mismo modo que tampoco los partidos políticos en el Gobierno o fuera de él han atribuido un importante peso a los senadores en el mismo, permitiendo que en nuestro sistema político se instalase la idea de que el Senado o

es un lugar de meritoriaje o un cómodo retiro para los políticos que están a punto de finalizar su carrera.

La reforma del Senado debe intentar convertir a esta institución verdaderamente en Senado territorial, en la cámara de representación autonómica, a cuyo efecto habrá de acometerse la configuración institucional, funcional y competencial correspondiente. La cuestión nodal a abordar es, entonces, la de la caracterización territorial de la Cámara, convirtiéndola en un auténtico Senado Autonómico. Hacer al Senado la Cámara de representación territorial supone intentar a su través resolver la crisis representativa de nuestras instituciones, posibilitando la apertura del Parlamento a la realidad de la sociedad, de variedad territorial indudable. La concepción tópica de la representación de la teoría constitucional ha subrayado excesivamente la unidad del Parlamento como órgano que aseguraba la presencia de la sociedad en el sistema institucional, insistiéndose en la unidad final de la voluntad parlamentaria que valía por la de todo el conjunto. Desde un punto de vista social, de otra parte, la institución representativa sólo podía afirmarse como unidad queriendo por toda la nación a la que el Parlamento representaba. Este proceso unificador resultaba imprescindible y no excesivamente difícil en las sociedades del XIX, identificadas antes que nada por lo que las unía, esto es, su designio de afirmación política frente al monarca y su deseo de asentarse sin las limitaciones conscriptivas del antiguo régimen; pero la contención de la variedad será después más difícil, cuando aparezcan partidos de clase y nacionalistas que ponen en cuestión las bases de la unidad nacional a representar.

El Estado de nuestro tiempo acogerá una idea de la representación con una base ideológica más amplia. De este modo nuestra Constitución, por ejemplo, se dejará permear por la idea de la representación territorial, así cuando asume que las nacionalidades y regiones integran la Nación española, en cuanto manifestaciones del pluralismo que la constituye; pero también en el nivel institucional al establecer un sistema de descentralización política a favor de las Comunidades Autónomas, en cuanto organizaciones políticas que corresponden a dichas nacionalidades y regiones. En este tipo de representación no se actúa la representación directa del pueblo español, sino una representación del mismo bajo la perspectiva territorial. El criterio no es la representación proporcional de la población, sino la representación de su variedad territorial, cabe decir autonómica. No es una representación bajo la perspectiva del conjunto, del pueblo, sino de sus partes, de la nación.

Se trata de introducir un correctivo territorial a la representación, que supone una desviación de la representación meramente numérica, inmediata o directamente democrática. La representación de los territorios no puede prescindir de los ciudadanos, pero tiene en cuenta ciertos intereses comunes, identitarios si se quiere utilizar este término. Esta concepción de la representación, actuada privilegiadamente por el Senado, convierte a esta Cámara en la de las Comunidades Autónomas, esto es, de los territorios institucionalmente organizados. De tal idea del Senado podría seguirse la intervención en la designación de la Cámara autonómica de las Asambleas de las

Comunidades Autónomas, representadas según un criterio mayoritario, que concedería una representación mínima a la oposición. Se trata de una representación que en realidad asegura la presencia de los Gobiernos autonómicos (y que pretende su implicación en la elaboración de las leyes que serán desarrolladas por las Comunidades Autónomas) y que es llevada a cabo por los parlamentarios con un mandato entonces compatible con el que reciben de hecho de su Gobierno.

Tal modelo de determinación de la composición territorial del Senado impide, a mi juicio, que se planteen algunos problemas que suscita el sistema alemán y que chocan con la prohibición del mandato imperativo y con el carácter parlamentario y no administrativo de la Segunda Cámara, aunque esto no quiera decir que se ignoren las ventajas de este modelo relativas a la optimización de la representación y a la mejor cualificación de la Cámara en la que el injerto gubernamental mejoraría sin duda su capacidad técnica o especializada.

Por lo que hace al número de senadores ha de mantenerse la continuidad respecto del modelo existente hasta ahora, de acuerdo con el mismo número de representantes por Comunidad Autónoma, según las provincias que las integren. La prudencia puede ser útil a la hora de allanar las dificultades de la reforma; de otro lado, la actual composición ya significa un determinado correctivo «federal» a la representación territorial que asegura cierta igualdad a los territorios, como suele ocurrir en los sistemas en los que la Segunda Cámara se organiza más sobre la pauta del Senado que la del Consejo.

Respecto de las funciones parece pertinente mantener el cumplimiento, con diferente énfasis, que ha de reservar la especialidad de la representación territorial, de todas las funciones atribuidas a las Cortes por el artículo 66 CE. Las reformas funcionales de la Segunda Cámara han de alcanzar a una especialización en el control del Gobierno en relación con la realización de su política autonómica y, sobre todo, incorporando en el nivel constitucional la reforma reglamentaria del 11 de enero de 1994 por la que se crea la Comisión General de las Comunidades Autónomas y que más allá de su interés en cuanto instancia que ha permitido un mejor desempeño de las atribuciones autonómicas del Senado, produciendo un indudable redimensionamiento de las mismas, ha potenciado la función de articulación de la Cámara al asegurar la presencia de los Gobiernos autonómicos en el mismo, que no sólo hace posible la participación de sus representantes en el seno de la Comisión, haciendo valer sus puntos de vista, por ejemplo, sobre determinados proyectos legislativos, sino que les permite instar la propia convocatoria de la misma, solicitando la inclusión de puntos en el orden del día de la Comisión.

Dos atribuciones competenciales introducidas por la reforma reglamentaria, en concreto a través del artículo 56, tienen particular interés, permitiendo, de un lado, formular *los criterios* respecto a la *representación española* en los foros internacionales donde haya una participación territorial, de modo que se posibilita una modulación territorial de la representación gubernamental en las instancias exteriores, notoriamente europeas; y de otro, proponer *la iniciativa legislativa*, completando o especificando la establecida en el

artículo 108 de la Constitución, y que supondría no sólo una manifestación especial de la iniciativa reconocida a los Senadores, sino un modo adicional de poner ésta a disposición de los propios ejecutivos autonómicos, si consiguen que la Comisión la adopte como suya.

Por lo que se refiere al procedimiento legislativo, y señalada la necesidad de superar el corto plazo establecido para la tramitación parlamentaria, dos meses en los supuestos ordinarios y veinte días en el caso de los proyectos declarados urgentes, el principal problema surgirá de la necesidad de distinguir entre las normas con relieve autonómico, en las que se admite una intervención relevante del Senado, consistente en la realización en la Cámara de la primera lectura, y las que no lo tienen.

Respecto de las normas con relieve autonómico la cuestión es determinar cuáles son y quién decide sobre su calificación. Parece difícil privar al Congreso, por regla general, con independencia de a quién corresponda la iniciativa legislativa, de la toma en consideración, ya que es esta Cámara la que lleva a cabo la política legislativa del Gobierno, de modo que, aunque después el proyecto sea objeto de la consideración preferente respecto del fondo por parte del Senado, quizás no resulte adecuado conferir al Senado un veto en este momento inicial de la iniciativa legislativa del Gobierno.

Las leyes de relieve autonómico desde luego habrán de ser las del 150 CE, así como aquellas en las que se hubiera ejercido la iniciativa de las Comunidades Autónomas. Es más discutible que se deban incluir bajo esta denominación a las leyes de reforma estatutaria y desde luego a las básicas. Obrar de otro modo posiblemente no tiene sentido, dada la importancia de las cuestiones desde una perspectiva material y teniendo en cuenta la trascendencia política que una actitud de bloqueo en esos casos por parte del Senado supondría. En cualquier caso habría que alterar, de un lado, la facultad de veto y, de otro, habría que arbitrar procedimientos de mediación de una Comisión de conciliación como la prevista en el artículo 74.2, asegurando la imposición final de la voluntad del Congreso por mayoría absoluta.

Las reformas del Senado no han de referirse sólo al plano funcional, aunque éste sea, a mi juicio, el más importante. Otro tipo de modificaciones obligadas son las procedimentales: en este sentido podría pensarse en reconocer una facultad de veto suspensivo de los grupos territoriales respecto de proyectos atentatorios contra las exigencias de los hechos diferenciales o su capacidad de promover la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley finalmente aprobada que incurriese en el supuesto que acabo de nombrar.

### III. CONCLUSIÓN

En definitiva, la reforma del Estado territorial deberá intentar nuevamente un equilibrio entre las fuerzas centrípetas y las centrífugas, que toda descentralización conlleva, pero sin limitarse al plano institucional, pues, como

nos consta, no hay un edificio constitucional que se mantenga sin una base sociológica y espiritual debajo, sin una verdadera comunidad.

Así, la lealtad constitucional obliga a transformar el Estado, pero también a la modificación de la actitud de los propios nacionalismos, a los que no hay que excluir, pero que no pueden imponer por su integración un costo insostenible para los demás, lo que ocurre cuando se consagra el privilegio.