

## EL TERRITORIO DEL ESTADO Y SU RELEVANCIA CONSTITUCIONAL

CLARO J. FERNÁNDEZ-CARNICERO (\*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. - II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS. - III. EL TERRITORIO DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. - IV. LA COOPERACIÓN COMO GARANTÍA DE COHESIÓN DEL TERRITORIO DEL ESTADO. ¿HACIA UN NUEVO SENADO?

---

(\*) Letrado de las Cortes Generales.

## I. INTRODUCCIÓN

La recurrencia del debate político y doctrinal sobre la necesidad de reformar nuestra Segunda Cámara, el Senado, obliga, una vez más, a plantearse la definición del principio de representación territorial y a abordar la relevancia jurídico-constitucional del territorio como uno de los elementos del Estado.

Ante todo, debe reconocerse que todo concepto es hijo de la palabra que lo enuncia. Así, el Estado es indisoluble del verbo «estar» que, como advierte Biscaretti di Ruffia («Territorio dello Stato», Enciclopedia del Diritto), presupone una sede fija y determinada. Esta sede o lugar ve singularmente reconocida su relevancia en el Derecho Germánico, en el que, desde la Edad Media, para referirse al país se usa el vocablo «Land», que significa «territorio».

Como advirtió Rousseau, en *El Contrato Social* (Lib. II, Cap. X), no hay Estado sin un espacio físico para el ejercicio y la presencia indiscutida del poder. Esa evidencia aflora en todos los autores que han cultivado la Teoría del Estado. Baste el análisis de la imprescindible aportación de Georg Jellinek, tan rigurosamente actual, que en 1900 publica su *Teoría General del Estado* (*Allgemeine Staatslehre*), y en ella reconoce y define sus tres elementos: territorio, población y poder. Del primero nos dice que «la tierra sobre la que se levanta la comunidad Estado, considerada desde su aspecto jurídico, significa el espacio en que el poder de aquél puede desenvolver su actividad específica, o sea la del poder público. En este sentido jurídico la tierra se denomina territorio» (G. Jellinek, «Teoría General del Estado». Granada. Editorial Comares, S.L., 2000).

A ello se añade el reconocimiento de que «las asociaciones comunales que forman parte del Estado tienen, en virtud del poder de autoridad que les está conferido por aquél, un territorio determinado sobre el cual ejercen funciones de autoridad». Esta referencia a la pluralidad de poderes territoriales es muy útil para Estados políticamente descentralizados como el nuestro, en los que la concurrencia de instancias políticas diversas no puede suponer el repliegue, retirada o ausencia del territorio de los símbolos y órganos comunes del poder estatal. O, dicho de un modo más explícito, en España las Comunidades Autónomas, incluso en la hipótesis de un régimen de Administración única, son Estado pero no todo el Estado, ni una alternativa excluyente o sustitutiva del mismo.

Esta reflexión nos obliga a complementarla con la contenida en *Fragmentos de Estado*, monografía del mismo autor (Civitas, 1978), tras una relectura en la que hemos tratado de alejarnos de algunas glosas que tienen más de logomaquias arbitristas y arcaicas, disfrazadas o teñidas de realismo historicista.

Es cierto, como advierte Jellinek en ese opúsculo, que «no es la mejor doctrina de derecho público aquella que ofrece la mayor perfección lógica, sino la que explica la realidad política de manera más natural». Pero, en mi opinión, explicar la realidad, que para eso sirve la Historia, no puede suponer canonizarla o fijarla interesadamente, como ha pretendido siempre el doctrinarismo más reaccionario. La Historia, por sí sola, no puede considerarse, en nuestra cultura democrática normalizada, pretexto o fundamento de legitimidad de cualquier privilegio que afecte a la igualdad de todos los ciudadanos. Sólo con esta premisa cabe asumir en el Derecho público contemporáneo el reconocimiento constitucional de lo que Jellinek denomina *fragmentos de Estado*, que vienen a ser aquellas «formaciones políticas que ciertamente están sometidas al poder del Estado, sin disolverse totalmente en el Estado». Se trata, por tanto, de aquellos países *sine imperio*, que no son propiamente sujetos políticos soberanos, por lo que participan de la estatalidad, sin ser Estados. Además, los supuestos históricos que Jellinek contempla, por su misma singularidad, no pueden ser elevados a categoría única.

El territorio nos sitúa ante el límite espacial de la soberanía entendida *ad extra* como *imperium* o poder jurídicamente exclusivo (superada ya la confusión de la soberanía con el concepto jurídico-privado, de clara raigambre romanista, de *dominium*). Ello no excluye el que el Estado, *ad in-*

*tra*, pueda articularse de un modo complejo, lo que da lugar a la coexistencia en un mismo territorio de diferentes instancias político-administrativas, como admite el propio Jellinek. Lo que no es concebible es que, en un mismo territorio, puedan coexistir varios poderes estatales porque, añade el mismo autor, «se hallarían en guerra perpetua, no sólo a causa de la oposición permanente de sus intereses, sino porque sus conflictos no podrían resolverse por Juez alguno».

Como excepción a esta realidad, el maestro de Heidelberg menciona el supuesto del condominio o *co-imperium*, por el que varios Estados ejercen sobre un mismo territorio una soberanía común. La singularidad territorial de la hipótesis se pone de manifiesto al no incorporarse el territorio del condominio a los Estados co-dominantes. Jellinek alude a los casos de Schleswig-Holstein de 1864 a 1866, y al de Austria y Hungría sobre Bosnia y Herzegovina. Estamos, por tanto, ante ejemplos históricos, a los que los historicistas patrios son tan aficionados, de soberanía política compartida de varios Estados soberanos sobre un territorio tercero; lo que, en nuestra opinión, no es trasladable a un escenario intraestatal propio del federalismo contemporáneo.

Desde la perspectiva del Derecho Internacional, determinante de la aplicación de la ley personal o de la ley del lugar (vid. artículos 8 y siguientes del Código civil), es importante concluir, también con Jellinek, que el territorio, además de presupuesto ordinario de la autoridad intraestatal, es la premisa necesaria para el ejercicio extraordinario del poder del Estado sobre sus ciudadanos residentes en otros países; ya que, si falta el territorio, falta también esa autoridad extraterritorial. Esto confirma, además, la necesidad de rechazar todo resabio privatista o patrimonialista que conciba la relación del Estado, y de los poderes intraestatales, con el territorio como un derecho real de dominio. Algo que, por cierto, debería tenerse en cuenta cuando se abordan debates públicos de singular trascendencia para el interés general, como es el que viene acompañando a la política del agua.

Como corolario de lo expuesto, entendemos con el autor referido que «jamás puede, pues, el Estado directamente, sino por la mediación de sus súbditos, ejercer dominio sobre el territorio». Estamos, por tanto, ante un derecho reflejo, circunscrito al ámbito de la soberanía o *imperium*, y no ante un derecho subjetivo, expresión de un derecho real de dominio.

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Con anterioridad a la Revolución Francesa, la confusión entre la soberanía y el dominio jurídico-real del Príncipe impidió que el territorio aflorara en la definición del Estado como comunidad política.

Posteriormente, en el origen del constitucionalismo español, la referencia al territorio como elemento del Estado, no puede ser más explícita.

Así en el Discurso Preliminar que Agustín de Argüelles redactó para la presentación del Proyecto de nuestra primera Constitución en 1811 se declara que «como otro de los principales fines de la Constitución es conservar la integridad del territorio de España, se han especificado los reynos y provincias que componen su imperio en ambos hemisferios, conservando por ahora la misma nomenclatura y división que ha existido hasta aquí». Y añade, con un rotundo reconocimiento de la funcionalidad política del territorio como elemento natural del Estado: «La Comisión bien hubiera deseado hacer más cómodo y proporcionado repartimiento de todo el territorio español en ambos mundos, así para facilitar la administración de la justicia, la distribución y cobro de las contribuciones, *la comunicación interior de las provincias unas con otras*, como para acelerar y simplificar las órdenes y providencias del Gobierno, *promover y fomentar la unidad de todos los españoles, qualquiera que sea el reyno o provincia a que puedan pertenecer*».

En congruencia con tan meridianos principios, el Capítulo I del Título II de la Constitución de Cádiz se refiere al «Territorio de las Españas». En su artículo 10 se establece que «el territorio español comprende en la Península con sus posesiones e islas adyacentes: Aragón, Asturias, Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Cataluña, Córdoba, Extremadura, Galicia, Granada, Jaén, León, Molina, Murcia, Navarra, Provincias Vascongadas, Sevilla y Valencia, las Islas Baleares y las Canarias». A ello se suman las entonces posesiones de África, América y Asia. Como complemento de ese precepto, y para poner de manifiesto la soberanía del Estado sobre el territorio, el artículo 11 dispone que «se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan».

Igualmente, en esa primera ley fundamental, el territorio es determinante del reconocimiento de la nacionalidad (vid. artículo 18 C.1812, con-

cordante con artículo 1º C. 1867; artículo 1º C. 1845; artículo 1º C. 1869; artículo 3º Proyecto C. 1863; artículo 1º C. 1876; artículo 23 C. 1931, precedentes todos ellos que deben concordarse con el vigente artículo 17 del Código civil). Tiene interés recordar que en el Proyecto de Constitución de 1873, el territorio vuelve a aflorar en sus dos primeros artículos, singularmente en el primero que establece que «*componen la Nación española* los Estados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas». Por su parte, en la Constitución de 1931 la dimensión jurídica del territorio ve reconocida su relevancia en los artículos 1º y 8º. En el primero *in fine*, se establece que «la República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y las regiones»; en el segundo precepto se dispone que «el Estado español, dentro de los límites irreductibles de su territorio actual, estará integrado por municipios mancomunados en provincias y por las regiones que se constituyan en régimen de autonomía».

### III. EL TERRITORIO DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Si fijamos nuestra atención en la consideración del territorio del Estado en la Constitución española (vid. Enrique Belda Pérez-Pedrero, *El uso del concepto «territorio» en la Constitución y en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Revista de Estudios Políticos, núm. 116 Abril-Junio 2002), debemos subrayar inicialmente la inconsecuencia de su reconocimiento como elemento del Estado y la ausencia de un título competencial de éste para el establecimiento de una estrategia territorial integrada. Trataremos de justificar este criterio.

En primer lugar, es evidente el reconocimiento del territorio como elemento del Estado en el artículo 8, 1 de nuestra Ley de leyes al reconocer a las Fuerzas Armadas, uno de los clásicos *instrumenta regni* del Estado moderno, la misión de defender la integridad territorial de España y, como marco jurídico indisociable, su ordenamiento constitucional. Esta misión es, por otra parte, inseparable del derecho y el deber constitucional de defender a España (hoy en «suspense» por la Ley 17/1999, de 18 de mayo).

Igualmente, la relevancia del territorio aflora en el artículo 94,c), CE, que exige la previa autorización de las Cortes Generales para que el Estado pueda prestar consentimiento en los Tratados o Convenios que afecten a su

integridad territorial; precepto éste muy cercano del tenor del artículo 80 de la vigente Constitución italiana.

Expresión igualmente relevante es la que resulta del artículo 19 CE (próximo también al artículo 16 de la Constitución italiana), conforme al cual «los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional». Como consecuencia de esta declaración el artículo 139, 1 reconoce a todos los ciudadanos «los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», añadiendo en su párrafo 2 que «ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español».

Con una voluntad claramente reiterativa de lo ya establecido, el artículo 157.2 CE (concordante también con el artículo 120 de la Constitución italiana) añade que «las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías y servicios»; referencia esta última que obviamente debe aplicarse al territorio del Estado, en su integralidad, del que los territorios autonómicos forman parte.

No menor relevancia tiene el reconocimiento del Senado, una de las dos Cámaras que representan al pueblo español, como Cámara de representación territorial (artículo 69.1). Porque relevante es, en grado máximo, el que a la Segunda Cámara, con todo lo que ello significa, se le encomiende, en el artículo 155.1, algo institucionalmente tan decisivo como verificar si una Comunidad Autónoma ha atentado contra el interés general de España; una *misión extraordinaria* que presupone, para su efectiva realización, un impulso o *seguimiento ordinario*, por parte del mismo órgano constitucional, del respeto de ese interés general, en orden a evitar situaciones de extremo conflicto como las contenidas en ese precepto. En garantía de ese mismo interés, asentado en la cohesión territorial, la Constitución reserva al Estado, mediante ley, la intervención en la vida económica para «atender a las necesidades colectivas, *equilibrar y armonizar el desarrollo regional* y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución» (art. 131.1 CE).

Si nos fijamos, por otra parte, en el sentido del Título VIII, referido explícitamente a la «Organización Territorial del Estado», vemos que en su primer precepto, el artículo 137 se establece que «el Estado se organiza te-

ritorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan», añadiéndose que «todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses» que, ni en hipótesis, pueden ser nunca contrarios al interés general de España; categoría ésta que, obviamente, no resulta de la adición mecánica de los intereses de las distintas partes que configuran territorialmente el Estado.

La máxima expresión de la soberanía estatal aplicada al territorio se contiene en el artículo 145.1 CE (que encuentra precedentes en el artículo 105 del Proyecto de Constitución de 1873 y en el artículo 13 de la Constitución de 1931), conforme al cual «en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas», contemplándose sólo la hipótesis de cooperación entre ellas, que en el supuesto de acuerdos que necesiten la autorización de las Cortes Generales iniciarán su tramitación en el Senado, en congruencia con su naturaleza de Cámara de representación territorial (artículo 145.2, en concordancia con el artículo 74.2). El mismo criterio se aplica a la tramitación del Fondo de Compensación Interterritorial (artículo 158.2, concordante con el artículo 74.2).

Pero pasemos a los títulos competenciales, autonómico y estatal.

De la lectura de los artículos 148 y 149 de nuestra Constitución, la primera conclusión que resulta es el contraste entre el extremo celo que el constituyente puso en referirse al territorio de la Comunidad Autónoma, al que se vincula explícitamente el enunciado de muchas de sus competencias (así las competencias 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 18ª del artículo 148.1), frente a la consideración implícita del territorio a la hora de reconocer las competencias del Estado (artículo 149.1, 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 21ª, 23ª, concordante ésta con el artículo 45, y 24ª, entre otras).

De ese contraste o dualidad de enunciados, no cabe sacar nunca la conclusión, naturalmente inasumible, de una negación del sustrato territorial del Estado. Pero el valor del lenguaje tampoco puede desconocerse.

Constituyó, a mi juicio, un error conceptual inexcusable vincular, en el artículo 148.1, 3ª el título competencial genérico sobre la «ordenación del territorio» con las competencias sectoriales de urbanismo y vivienda. Y ello por cuanto que la competencia sobre ordenación del territorio, desarrollada celosamente en las respectivas leyes autonómicas sin perjuicio de su natural vinculación con las otras dos enunciadas, de clara naturaleza jurídico-



administrativa, responde también a un *príus* político referido directamente a la competencia integradora o sistémica que, en mi opinión, debió reconocerse al Estado, singularmente en un marco de descentralización política no estrictamente federal, como el nuestro.

Resulta curioso, en Derecho Comparado, el dato de que, según el artículo 241 del Código penal italiano, se considere delito contra la personalidad del Estado el atentado a la integridad de su territorio. En contraste con esta «protección fuerte» del territorio como elemento del Estado, el Código penal español, congruente con el marco constitucional, ha tipificado sólo unos posibles delitos sobre ordenación del territorio, en donde esta competencia se confunde con las de urbanismo y vivienda (arts. 319 y 320 CP).

La tensión entre las competencias autonómicas y estatales en esta materia ha venido aflorando reiteradamente en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional. Así en la STC 149/1991, de 4 de julio, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad presentado frente a la Ley de Costas, se reconoce que la finalidad de la ordenación del territorio es la coordinación y armonización de los planes de actuación de las distintas administraciones. Así la competencia se concede explícitamente a las Comunidades Autónomas, pero no en términos absolutos que eliminen o destruyan las competencias que la propia Constitución reserva al Estado. El Tribunal estima que la ordenación no es tanto una técnica como una política, cuya amplitud de contenido resulta de su interpretación conforme a la Carta Europea de Ordenación del Territorio, a la que posteriormente nos referiremos.

La tensión competencial se puso singularmente de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, en la que se abordó la competencia del Estado en materia de régimen del suelo y ordenación urbana. En ella se reconoce que «es claro que delimitar los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico constituye uno de los aspectos básicos del urbanismo y, en términos más generales, de la ordenación del territorio, pero ello no puede significar, en el plano competencial, que cualquier norma que incida sobre el territorio, siquiera sea de forma mediata o negativa, tenga que quedar subsumida en la competencia autonómica sobre ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros muchos títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si tenemos en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial».

A ello se suma, en igual resolución, la consideración de que «ha de afirmarse que el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (vgr. arts. 149.1, 4, 13, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 CE)». En consecuencia, se añade que «no cabe, pues, negar la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos (como, «ad exemplum», el denominado Plan Director de Infraestructuras); así como que igualmente pueda, al amparo del título competencial del artículo 149.1.13 CE, establecer las adecuadas fórmulas de coordinación, con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo (STC 149/1991 y 36/1994).

Debe reconocerse una mayor congruencia con las reservas expuestas por el propio Tribunal, reservas que no trascienden plenamente al fallo emitido, al voto particular suscrito por el Magistrado Jiménez de Parga, al advertir que «la incidencia de títulos competenciales estatales sobre materias de las Comunidades Autónomas y el cómo integrarlas en un todo coherente, es un problema no resuelto ni en la doctrina ni en la jurisprudencia. Tal vez porque estamos ante un problema que no tiene solución jurídica, sino política. Es necesario el ejercicio cooperativo de las respectivas competencias, *con lealtad para con el otro sujeto* y para con el conjunto del sistema. Las competencias no pueden ejercerse en soledad, como si el titular de las mismas no formase parte de un sistema, de un ordenamiento, en suma, de un Estado».

Ese explícito pronunciamiento contiene un principio que, a mi juicio, está pendiente de consideración y desarrollo por la doctrina y la jurisprudencia. Se trata del *principio de reciprocidad* entre el Estado y las Comunidades Autónomas, concreción del principio genérico de lealtad constitucional, que consiste paladinamente en la correspondencia político-administrativa que debe darse siempre entre lo que se reclama y lo que, pudiendo, se está dispuesto a conceder.

Por otra parte, la posición del Profesor Jiménez de Parga viene avalada por dos textos fundamentales en materia de ordenación del territorio, dentro del Derecho europeo. En primer lugar, en el marco del Consejo de Europa, la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en Torremolinos el

20 de mayo de 1983, antes referida, que reconoce el valor sistémico de ese concepto («ordenación del territorio»), definiéndolo como «la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad», y admitiendo que «es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una aproximación interdisciplinaria y global tendente a un desarrollo equilibrado de las regiones y a la organización física del espacio según una concepción directriz».

En segundo lugar, en la Estrategia Territorial Europea, acordada en la reunión informal de Ministros responsables de la ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999, se advierte que «la ETE ofrece la posibilidad de superar la perspectiva de las políticas sectoriales para observar la situación global del territorio europeo». Ello es un efecto de que «la evolución de los tratados europeos (Acta Única Europeo, Tratado de Maastricht, Tratado de Amsterdam) ha hecho que las políticas sectoriales comunitarias con dimensión territorial tengan cada vez más influencia sobre la elaboración y ejecución de las políticas nacionales y regionales del desarrollo territorial y, en consecuencia, sobre el desarrollo territorial de la UE. En este contexto, «efecto territorial» significa que las acciones comunitarias modifican las estructuras y potenciales territoriales de la economía y la sociedad, haciendo cambiar el modelo de usos del suelo y el paisaje. También puede verse afectada la situación de competitividad o la influencia territorial de una ciudad o región dentro de la estructura económica y territorial europea».

No parece, por tanto, aventurada la conclusión de que, ante el horizonte futuro de una estrategia territorial europea, efectivamente integradora e integrada, resulte necesario en cada uno de los países miembros de la Unión, especialmente en Estados compuestos como el nuestro, articular una estrategia territorial estatal, con la cooperación de todas las administraciones competentes.

#### IV. LA COOPERACIÓN COMO GARANTÍA DE COHESIÓN DEL TERRITORIO DEL ESTADO. ¿HACIA UN NUEVO SENADO?

Finalmente, una reflexión como ésta, sobre la relevancia constitucional del territorio del Estado, no puede cerrarse sin hacer referencia a la dimensión institucional de éste, singularmente al Senado como «Cámara de representación territorial» (art. 69.1 CE).

En mi opinión, la única manera o método válido para abordar el concepto de representación territorial es el de contraponerlo al concepto convencional de representación política, configuradora, en nuestro sistema constitucional, de la Primera Cámara, el Congreso de los Diputados. La Segunda Cámara, el Senado, es representativa con arreglo a un parámetro distinto, por lo que no puede confundirse la naturaleza de la representación de una y otra. No habrá, por tanto, un nuevo Senado si no se articula una representación de naturaleza y consecuencias distintas en una y otra Cámara.

Lord Hailsham, gran jurista británico que, hace ahora un cuarto de siglo, llegó a ser Lord Canciller en la Cámara de los Lores, decía que «lo único que cabe desear a una segunda Cámara es que no sea exactamente el reflejo de la primera» («Le rôle d'une Seconde Chambre dans les démocraties parlementaires modernes». Londres, 1982). En consecuencia, añadía, la segunda Cámara «debe hacer algo distinto de la primera», lo que no impide reconocer que «el papel de la segunda Cámara es, sin la menor duda, de carácter representativo»; afirmación ésta que pone de manifiesto que cuando el Lord Canciller pensaba en la Cámara de los Lores estaba pensando en un tipo de representación distinto del de la Cámara de los Comunes.

Es hora por tanto de pronunciarse explícitamente, aunque con todas las cautelas necesarias, sobre el principio determinante y justificativo de la existencia de nuestro *Senado*. En mi modesta opinión, ese principio no es otro sino el de *cooperación horizontal* entre las distintas Comunidades Autónomas. Ello no supone que deje de ser un órgano estatal, pasando a ser órgano autonómico.

Acercándonos, nunca para copiarlo miméticamente, al modelo institucional más útil, el del Bundesrat de la República Federal de Alemania, compartimos el juicio de Diether Posser («Significado del Bundesrat», en el *Manual de Derecho Constitucional*, de Benda y otros, Marcial Pons, 2001), que considera a esa Cámara órgano federal y no Consejo de los Länder, con el argumento siguiente:

«Acerca de la función y de las tareas del *Bundesrat*, lo que dice en términos generales el art. 50 GG es que a través del mismo los *Länder* concurren a la legislación y la administración de la Federación. Si bien no sea completa tal descripción de tareas, resulta indudable que el *Bundesrat* es un *órgano constitucional de la Federación* y no simplemente un órgano comu-

nitario de los *Länder* –la caracterización en ocasiones del *Bundesrat* como Consejo de los *Länder* o Cámara de los *Länder* es incorrecta–. Frente a los órganos unitarios *Bundestag* y Gobierno federal, el *Bundesrat* es el órgano constitucional de naturaleza esencialmente federal. A través del *Bundesrat* los *Länder* están representados en el Estado federal; en el *Bundesrat* concurre *el elemento territorial* a la formación de la voluntad del Estado». Una vez más, se trata de defender la coherencia del lenguaje con lo enunciado; un ejemplo paladino entre nosotros es la expresión «Estado de las Autonomías», que apunta a un concepto residual o secundario del Estado soberano respecto de éstas, por lo que resulta más adecuada la expresión «Estado autonómico», al igual que en cualquier Estado compuesto.

Estamos por tanto ante una representación de los gobiernos de los *Länder*, que es la propia de la Segunda Cámara alemana, cuya razón de ser y fin principal es la cooperación horizontal y multilateral entre todos ellos. Porque de lo que se trata es de articular una representación efectiva de los territorios autonómicos, no separadamente sino integrados en el territorio del Estado, con el objeto último de garantizar la cohesión de éste.

En consecuencia, el principio de cooperación, entendido como fundamento de la representación territorial, viene a complementar la representación política convencional de la Primera Cámara. Nos movemos por tanto en el ámbito doctrinal del *federalismo cooperativo*, entendido como superación del federalismo clásico o competitivo, sin dejar por ello el ámbito material de la representación; porque, como muy acertadamente concluye Ricardo Chueca (R. Chueca Rodríguez, *Los malentendidos de la representación*, en «La democracia constitucional», Estudios en honor al Profesor Francisco Rubio Llorente, Ed. Congreso de los Diputados y otros, 2002, páginas 783 y ss.), «representar políticamente es poner de manifiesto la unidad política, el Estado».

En la definición del principio de cooperación, Pablo García Mexía («Las relaciones institucionales entre las Comunidades Autónomas. La cooperación interautonómica», *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, INAP, Ed. Montecorvo, 2003) observa que «la noción de cooperación suele diferenciarse de la de coordinación por la nota de voluntariedad que se habría de predicar de aquélla, frente a la coerción que cualifica a ésta». Con el mismo autor cabe invocar la STC 80/1985 que proclama la existencia de un deber general de colaboración, concretable en «suministrarse recíprocamente información y auxilio»; una concepción, a

mi juicio, excesivamente limitada, ya que en el marco de una leal colaboración o cooperación cabe también compartir todo tipo de proyectos e iniciativas, así los gestionados a través de los convenios horizontales propios del federalismo europeo, posibles también entre nuestras Comunidades Autónomas (además de necesarios para la eficaz «gestión de sus respectivos intereses», art. 137 CE).

La *cooperación* es, en consecuencia, el corolario del principio y del derecho de *autonomía*. Ello explica la vinculación de éste, en el artículo 2 CE al principio de solidaridad. Una vinculación que se reitera en los artículos 138.1 y 158.2.

Ese es, a mi juicio, el presupuesto doctrinal que debería marcar la pauta en la reforma anunciada del Senado. Porque, en su actual configuración institucional, no basta con la creación de una Conferencia de Presidentes de Comunidades y Ciudades Autónomas, prevista ya en la pasada Legislatura en el marco de la *nonnata* Ley General de Cooperación Autonómica (vid. Diario de Sesiones del Senado, Comisión General de las Comunidades Autónomas, Sesión del 14 de febrero de 2002). Necesitamos que el nuevo Senado articule realmente la función de cooperación horizontal entre las Comunidades Autónomas, presupuesto básico de la cohesión territorial, lo que debería suponer también la comparecencia habitual en sus Comisiones u órganos de trabajo de los correspondientes Consejeros y de la representación respectiva del Gobierno de la Nación; una experiencia que permitiría completar, desde la Cámara territorial, la de las actuales Conferencias Sectoriales, llegando incluso a ser alternativa, así en la formulación de programas de cooperación.

Dos palabras sobre el funcionamiento del modelo postulado para nuestra Segunda Cámara. En primer lugar, reforzando su posición alternativa y distinta respecto del Congreso de los Diputados, es evidente que en el Senado el protagonismo jurídico debería corresponder a la representación de los gobiernos autonómicos y no a los partidos políticos, cuya presencia institucional, a través de los grupos parlamentarios, se limitaría a la Primera Cámara.

En un intento de racionalizar y de sustantivizar el debate parlamentario, toda iniciativa legislativa, proveniente del Gobierno o de una u otra Cámara, debería someterse, con carácter previo, al voto del Senado (sin excluir el derecho de enmienda), con el objeto de provocar en esta Segunda Cámara

una primera deliberación sobre todo lo relativo a las competencias autonómicas, sin que ello supusiera exclusión de ulterior pronunciamiento sobre esta materia en el Congreso de los Diputados. Como reconocimiento a la singularidad estatutaria de las distintas Comunidades Autónomas, cuando alguna de éstas entendiera que la iniciativa afecta a su propio marco competencial, el Senado, antes de su voto final, debería remitir la iniciativa al Parlamento autonómico correspondiente, pronunciándose una vez recibido el dictamen de este órgano, de modo semejante al previsto en el artículo 46.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias. Una vez formulada la voluntad del Senado, el texto debería pasar al Congreso de los Diputados, sin ulterior regreso, para su voto definitivo por la representación política de la Nación española.

En cuanto a la composición del nuevo Senado, debería tenerse en cuenta el criterio propio del *Bundesrat* alemán, aunque podría corregirse al alza (siempre manteniendo el criterio de proporcionalidad con la población de cada Comunidad Autónoma), teniendo en cuenta la relevancia constitucional de las provincias e incorporando, a iniciativa del correspondiente gobierno autonómico, una representación de las grandes ciudades, con el objeto de reconocer la dimensión urbana del territorio.

Por último, el espíritu de servicio a las Cámaras nos obliga a someter estas modestas reflexiones al juicio de oportunidad de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional del Estado. Que acierten es lo que importa.