

EL CONCEPTO DE REPRESENTACION TERRITORIAL EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

POR

RAMON PUNSET

Departamento de Derecho Político
Universidad de Oviedo

Nuestra reciente Constitución declara, en su artículo 69.1, que «el Senado es la Cámara de representación territorial». Una definición así, de principio, en torno a una Segunda Asamblea sugiere inmediatamente la existencia de un sistema bicameral genuino, esto es, constituido en base a la dualidad de representación, en contraste entre una representación *política* y una o varias representaciones *especiales*. Simultáneamente, el adjetivo *territorial* induce a pensar que la representación especial sobre la que reposa la Cámara Alta consiste en la posición singular asumida por los entes territoriales en la integración de la misma, en la designación de sus componentes, lo que, además, parecería estar en armonía con la autonomía de tales entes (regiones, provincias y municipios), reconocida y garantizada constitucionalmente.

La pretensión de este trabajo es precisamente la de verificar la exactitud de los anteriores extremos. Al efecto, se abordan primero los conceptos mismos de *representación*, *representatividad*, *representación política* y *representación especial*; se destaca luego la relación que discurre entre sistema bicameral y representación especial, con particular referencia a la reimplantación, por la Ley para la Reforma Política, de una Segunda Cámara en el interior de nuestras Cortes; más adelante se intenta, a través de la consideración del problema de la representación especial en los Estados federales, delimitar el concepto de representación territorial; por último, se contrastan las características de ese concepto con la forma de integración de las Cámaras Altas en Estados unitarios como Italia y Francia y, sobre todo, con el modo de reclutamiento de los miembros del Senado español.

I. REPRESENTACION Y REPRESENTATIVIDAD.

REPRESENTACION POLITICA Y REPRESENTACION ESPECIAL

Desde un punto de vista jurídico, quizá la definición más doctrinalmente pacífica de Parlamento sea la que entiende que se trata de un órgano constitucional a quien se hallan confiadas, básicamente, las funciones de debatir y

aprobar las leyes y de ejercer el control de la actividad gubernamental y administrativa. Dicho en términos más precisos, el Parlamento es un órgano constitucional de morfología asamblearia que ejerce funciones legislativas, materialmente ejecutivas y, en mayor o menor medida, materialmente jurisdiccionales¹.

Ahora bien, la anterior definición entraña extraordinarias complicaciones cuando se quiere ver además en el Parlamento un *órgano representativo*, porque entonces la dificultad de construir un concepto jurídicamente válido de representación que sea distinto de la tradicional institución del Derecho privado resulta insuperable.

Efectivamente, el acuerdo es casi unánime a la hora de considerar que la representación en cuestión es una *representación política*, imposible de configurar como una representación de voluntades, y que los actos realizados por los parlamentarios no lo son en lugar del pueblo, sino que corresponden a funciones demandadas por el ordenamiento al órgano del que forman parte². De otro lado, parece hoy innegable que la relación intersubjetiva subyacente a la representación del Derecho privado es manifiestamente intrasferible al campo de la representación política, por carecer el pueblo de personalidad jurídica —y, consiguientemente, de una voluntad concreta susceptible de representación— y ser el Parlamento un órgano del Estado. Incluso si se defendiera la tesis del pueblo como sujeto de Derecho, la condición de órgano del Estado que asume el Parlamento y su correlativa falta de personalidad impedirían que fuera calificado de representante. Y lo mismo si se reputara al Parlamento como órgano del pueblo, pues, en todo caso, la relación de representación sólo cabe concebirla entre sujetos³. Por si esto fuera poco, la prohibición de mandato imperativo, prácticamente generalizada en las Constituciones modernas, muestra, de manera definitiva, la inexistencia de representación en términos jurídicos, ya que la idea de responsabilidad jurídica del representante frente al representado es inseparable del instituto de la representación. A este respecto, la responsabilidad política del representante —incluso cuando, como entre nosotros, se halla garantizada constitucionalmente por la exigencia de

¹ Al decir «morfología asamblearia» se quiere aludir, siguiendo a M. Cotta, a un órgano colegial de estructura policéntrica; esto es: cimentada en esquemas organizativos basados en un principio fundamentalmente igualitario y no jerárquico [cfr. *Parlamento*, en N. Bobbio y N. Mateucci (eds.), *Dizionario di Politica*, Turín, Utet, 1967, págs. 693-703, 696].

² Así, escribe Balladore-Pallieri, los parlamentarios no ejercen la función legislativa en lugar de un sujeto —el pueblo— al que tal función correspondiera *in proprio*, sino que la ejercer porque compete al Estado, del que ellos, en tanto que miembros de las Cámaras, son órgano (cfr. *Diritto Costituzionale*, 11.ª ed., Milán, Giuffrè, 1976, pág. 102). En el mismo sentido, Biscaretti, *Diritto Costituzionale*, 11.ª ed., Nápoles, Jovene, 1977, pág. 253.

³ Cfr. Biscaretti, *loc. cit.*, y Balladore-Pallieri, *op. cit.*, pág. 103. Se equivoca por la teoría tradicional, dice Romano, al creer que el pueblo o la nación posee, fruto de su soberanía, una voluntad que sus representantes deben reflejar y actuar. En la representación política no se produce ninguna transmisión de poderes por parte de la nación ni tampoco una transmisión del ejercicio de tales poderes. «La voluntad constituida y manifestada por el presidente de una República o por una Cámara electiva o es voluntad propia del Estado, si éste es persona y las mencionadas instituciones son órganos suyos, o es voluntad de estas últimas, si son personas ellas mismas: a la colectividad popular, salvo por lo que respecta a las elecciones, no le viene atribuida por el ordenamiento jurídico voluntad alguna, y ninguna voluntad de otros sustituye jurídicamente a una voluntad que no existe» (*Principii di diritto cost. generale*, 2.ª ed., Milán, Giuffrè, 1946, pág. 164).

elecciones periódicas y por los mecanismos del sistema de gobierno parlamentario— no alcanza a dotar de juridicidad a la representación política⁴.

Ello no obstante, importantes sectores de la doctrina moderna han intentado proporcionar al concepto de representación política suficientes notas de especificidad y diferenciación frente al de la representación de voluntades, de modo que apareciera perfectamente nítida la distinción entre *vertretung* y *repräsentation*⁵. Pero, en definitiva, las notas que diferencian a la representación política de la representación del Derecho privado acaban por resultar tan abrumadoras que afectan al empleo del propio término de «representación». Consciente de ello, Mortati —uno de los autores empeñados en dotar de autonomía al concepto de representación política— observa que su uso sólo tiene sentido para referirse a la presunción, en el sujeto elegido como representante, de la idoneidad para ejercer las competencias que le son conferidas de acuerdo con el interés del representado y para indicar la existencia de alguna forma de responsabilidad de aquél ante éste. Tales idoneidad y responsabilidad, en tanto que elementos capitales de una relación fiduciaria, han de venir aseguradas no sólo por la elección de los representantes, sino por la existencia de mecanismos previstos por el ordenamiento a fin de asegurar el comportamiento correcto de los mismos⁶. Elecciones y responsabilidad, por tanto, vienen a ser —añade, en la misma línea, Biscaretti— instrumentos que potencian la instauración, en el terreno fáctico, de una «relación de homogeneidad de intereses» y la conversión consiguiente de la representación declarada por la ley en real y concreta representatividad⁷. Ello no obsta para que la representatividad de un órgano sea independiente de la elección, aunque éste sea el mejor método de garantizarla. En tal sentido, un órgano puede estar dotado de *representatividad* y carecer de *representación*⁸.

Ahora bien: si la representación política no resulta configurada como relación jurídica, sino como pura relación fáctica, ¿qué sentido tiene continuar hablando de «representación» en relación a determinados órganos del Estado como no sea al aludir a su habilitación para manifestar la voluntad estatal?⁹ De ahí que lo que habitualmente se denomina «órgano representativo» constituya un concepto puramente político, carente, como observa Balladore, de toda precisión jurídica. Se trata de un concepto cargado de connotaciones históricas que, en la actualidad, hace referencia tanto a la formación por vía elec-

⁴ Cfr. Kelsen, *Teoría general del Derecho y del Estado*, trad. cast. de E. García Maynez, México, Imprenta Universitaria, 1949, pág. 306.

⁵ Así, por ejemplo, el concepto de representación política como *representación de intereses generales* en las obras de S. Romano, Mortati, Biscaretti, etc.

⁶ Cfr. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 9.ª ed., Padua, Ceeam, 1975, vol. I, páginas 221 y 423.

⁷ Cfr. *op. cit.*, pág. 256.

⁸ La representatividad viene a resultar, así, la «correspondencia entre la composición socioeconómica de un grupo social y la del órgano que lo representa», mientras que la representación implica la responsabilidad de éste ante aquél (cfr. Mortati, *op. cit.*, pág. 425).

⁹ No se quiere decir con ello que el órgano sea *representante* del Estado, sino que pone de manifiesto la voluntad de éste en cuanto que su acción es jurídicamente acción del Estado y en cuanto que la misma es directamente imputable a la persona estatal. Para la distinción entre las figuras de la representación, la sustitución y el órgano, véase Mortati, *op. cit.*, págs. 193-194.

tiva de los órganos estatales supremos cuanto a la existencia de mecanismos tendentes a propiciar la permanente adecuación de la acción de los elegidos a los deseos de los electores. De modo que los órganos representativos son, en este caso, aquellos mediante los que la voluntad popular *está presente* en el gobierno del Estado; en definitiva, el «medio técnico» por el que el Estado reviste forma democrática¹⁰.

Sin embargo, aunque los conceptos de representación política y de órgano representativo excedan del puro ámbito jurídico, no cabe duda de que ambos poseen *relevancia jurídica*. En efecto, las Constituciones suelen conferir a los órganos en cuestión —con un vocablo impropriamente usado, pero de innegable valor histórico— el carácter de *representantes* del pueblo o de la nación y regular su origen y actuación de acuerdo con un presupuesto básico: la idea de *relación representativa*, que implica concordancia y responsabilidad. A ese presupuesto obedecen, desde un plano positivo, la normación de la composición de tales órganos y del modo de reclutamiento de sus miembros, así como los institutos de la periodicidad obligatoria de las elecciones y el breve período de duración de los elegidos en su cargo y de la disolución anticipada; desde un plano negativo, la prohibición de mandato imperativo y la consiguiente determinación de un cúmulo de inelegibilidades e incompatibilidades.

Pero esta relación representativa puede perfectamente concebirse, además, como relación jurídica si se quiere ver en ella simplemente una relación interorgánica; esto es: no una relación intersubjetiva, externa, sino una relación entre órganos de una misma persona —el Estado—, interna; de este modo, jurídicamente, la representación política no sería sino la relación existente entre el órgano *representativo* y el cuerpo electoral —ambos órganos del Estado—, relación requerida por el ordenamiento en el proceso de formación de la voluntad estatal¹¹.

En concreto, dicha relación comprende exclusivamente un acto de designación. Jurídicamente, se trata de una relación que discurre en un solo sentido: de abajo arriba. No es que el cuerpo electoral agote su función en las elecciones, pues los ordenamientos suelen otorgarle diversos grados de participación en la función legislativa (ordinaria y constitucional), pero su vinculación con los llamados órganos representativos, en cuanto relación interorgánica, se expresa en la determinación de los componentes de tales órganos¹².

Aun reducida a relación interorgánica, la expresión «representación política» constituye una permanente fuente de confusiones, puesto que entre órganos no cabe representación. No obstante, su arraigo en el Derecho público —que, a este respecto, todavía no ha conseguido librarse por completo del influjo de la primitiva doctrina francesa— es tal que difícilmente se puede prescindir de ella¹³.

¹⁰ Cfr. Balladore-Pallieri, *op. cit.*, pág. 104, y Mortati, *op. cit.*, pág. 423.

¹¹ Véase, a este respecto, con diversos matices, Jellinek, *Teoría general del Estado*, trad. cast. de F. de los Ríos, Buenos Aires, Ed. Albatros, 1973, págs. 429 y sigs., y Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, París, Sirey, 1920, vol. II, páginas 222 y sigs. y *passim*. Sobre el carácter jurídico de las relaciones interorgánicas, cfr. Biscaretti, *op. cit.*, pág. 142.

¹² Véase Carré, *op. cit.*, II, págs. 219-220 y 230, y Kelsen, *op. cit.*, págs. 306 y 308.

¹³ Cfr. Balladore-Pallieri, *op. cit.*, pág. 104.

Mas ¿por qué el adjetivo *político* califica al sustantivo *representación*? ¿Es a causa de la posición jerárquica ocupada por el órgano representativo? Entonces habrá que entender que los órganos políticamente representativos son los órganos superiores del Estado, los denominados *órganos constitucionales*, no vinculados a otros por ninguna clase de relación jerárquica. Pero tal apreciación —en cierto modo correcta— resulta insuficiente para determinar el verdadero alcance del término *política* aplicado al concepto de *representación*. A mi juicio, la dimensión política de la representación únicamente deviene comprensible mediante la contraposición entre *representación política* y *representación especial*; y esta contraposición, a su vez, debe partir de la distinción entre representatividad y representación.

En efecto, es indudable que la configuración constitucional del modo de reclutamiento de los órganos estatales supremos persigue una finalidad representativa o, más exactamente, pretende construir una concreta *representatividad*. De igual modo, parece evidente que la representatividad perseguida no es la misma en unos órganos que en otros; y ahí está la historia del bicameralismo para demostrarlo, toda vez que la razón de ser de las Segundas Cámaras ha girado casi siempre en torno a su especificidad representativa respecto de las Cámaras Bajas. Eso quiere decir que, en cualquier caso, la representatividad —considerada ahora como pretensión, no como situación— es un valor al servicio de cuya realización se pone la representación, que así se configura como una técnica representativa, como un instrumento arbitrado por la ley para la consecución de la representatividad¹⁴. De manera que la antes aludida relación representativa, considerada ahora en su vertiente más compleja, es la existencia de un conjunto de instituciones y mecanismos que desembocan en actos de preparación del de designación, y que constituyen, por su ordenación, la expresión de la búsqueda de esa representatividad concreta.

Lo que diferencia, pues, a la representación política de la representación especial es la diversa representatividad perseguida, el valor a cuya realización tienden las respectivas técnicas representativas; esto es: el carácter *general* o *específico* de esa representatividad. Son la generalidad y la especificidad de la representatividad los elementos valorativos que imponen unos sistemas peculiares de reclutamiento, los que reclaman una concreta representación entendida como forma de integración de los órganos representativos. Por consiguiente, la representación es política cuando la representatividad que la inspira es general, o sea, cuando, debido a la generalidad de la representatividad, la integración del órgano representativo toma en cuenta criterios generales. Sin embargo, aquí la determinación precisa de lo general únicamente puede conseguirse mediante la referencia a lo particular, a lo especial. Así, la representación es especial cuando el elemento valorativo acogido por el ordenamiento se halla constituido por la tutela específica de sectores concretos de población, categorías profesionales o entidades territoriales. En cambio, cuando los individuos son considerados con independencia de su ubicación «social», es decir,

¹⁴ Lo mismo parece querer decir M. Cotta cuando define al Parlamento como «una Asamblea o un sistema de Asambleas en la base de las cuales hay un 'principio representativo'... que determina los criterios de su composición» (*op. cit.*).

cuando el elemento valorativo de la representación radica en la abstracción de las condiciones personales de los componentes del órgano llamado por el ordenamiento a designar a los miembros del órgano representativo, estamos ante la representación política, la cual, precisamente, será tanto más «política» cuanto más se halle presidida por el valor abstracción (como atestigua la evolución experimentada por los requisitos de la capacidad electoral activa).

II. BICAMERALISMO Y REPRESENTACION ESPECIAL: LA REIMPLANTACION DEL SISTEMA BICAMERAL EN ESPAÑA

La representación especial —en las diversas formas que históricamente ha asumido— aparece normalmente vinculada a la estructura bicameral de los Parlamentos, los cuales, entonces, resultan ser órganos complejos en cuyo interior los órganos simples que los constituyen responden, respecto a su modo de reclutamiento, a principios representativos diferentes. Evidentemente, el elemento valorativo que fundamenta la existencia de las Cámaras Altas ha cambiado con el transcurso del tiempo, pero permanece todavía firme el carácter especial de la representación sobre la que se asientan. El artículo 69.1 de nuestra Constitución es, aparentemente, testimonio de ello.

En España, también la reimplantación, por la Ley para la Reforma Política, del sistema bicameral se quiso justificar en base a la idea de representación especial. Así, según el Informe del Consejo Nacional del Movimiento, un Parlamento bicameral es más *representativo* que el integrado por una sola Cámara porque *acentúa la eficacia de la representación política*, al incorporar a la tarea legislativa la representación territorial y, en su caso, la representación de intereses. Esta última fórmula fue especialmente sugerida por los consejeros, quienes se pronunciaron rotundamente por un Senado compuesto de representantes de «intereses económicos, sociales, culturales y profesionales», aunque sin excluir la representación territorial¹⁵. En cambio, el Informe de la Ponencia de la Comisión de Leyes Fundamentales de las Cortes, y a pesar de la abundancia de las propuestas de convertir al Senado en una Cámara de representación socioprofesional, prefirió aceptar el texto gubernamental y configurar una Segunda Cámara basada únicamente en criterios de representación territorial, que «*compensaran y moderaran la pura representación popular directa*»¹⁶. El Proyecto establecía la elección de los senadores *en representación de las entidades territoriales* (art. 2.3, y salvo los senadores regios, naturalmente); pero mientras que el precepto relativo a la elección de los diputados «por sufragio universal, directo y secreto, de los españoles mayores de edad» se incluía en el articulado (art. 2.2), la prescripción de que los senadores serían elegidos «por sufragio universal, directo y secreto, de los españoles mayores

¹⁵ Cfr. el Informe del Consejo Nacional del Movimiento al Proyecto de Ley para la Reforma Política, recogido en el volumen *Reforma Constitucional*, Madrid, Servicio Central de Publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, n.º 13 de la Colección «Informe», 1976, págs. 43 y sigs. Los subrayados son nuestros.

¹⁶ Cfr. el Informe de la Ponencia de la Comisión de Leyes Fundamentales de las Cortes, en *Reforma Constitucional*, op. cit., págs. 88 y sigs. Subrayado nuestro.

de edad que residan en el respectivo territorio» se hallaba ubicada en la Disposición Transitoria 1.^a Se trataba con ello, en opinión de los ponentes de la Comisión de Leyes Fundamentales, de no prejuzgar el carácter directo del sufragio para futuras elecciones. Y añadían: «Sin embargo, sí parece que, cualquiera que sea la amplitud con que en el futuro se conciba el electorado activo en las elecciones de senadores por las entidades territoriales, éstos deberán ser en todo caso elegidos..., ya que *los senadores designados no representarían a las entidades territoriales*»¹⁷. Los ponentes, en fin, entendieron que la distribución de los senadores no podía hacerse en función de la población, *so pena de privar de significado al sistema bicameral*, «puesto que una razón de ser principal del Senado es la de matizar y moderar, a base de la representación territorial, la representación de la población en que consiste el Congreso de Diputados»¹⁸. A pesar de esto, el texto definitivo de la LRP —y a diferencia del proyecto gubernamental y del texto elaborado por la Ponencia— estableció, como es sabido, idéntica circunscripción —la provincia— para las elecciones de diputados y senadores.

Por otra parte, los reformadores franquistas no tenían intención de institucionalizar en el Senado una correlación entre especificidad de la representación y singularidad de funciones, sino que, dentro de una concepción tradicional del bicameralismo, concebían a éste, por sí, esto es, por su carácter de control intra-órgano, como un elemento de racionalización. Dicho de forma caricaturesca, la racionalización consistía simplemente en la *reflexión*¹⁹.

Ahora bien, sin entrar en la cuestión de la efectiva representatividad de un Senado así construido, la desconexión entre representatividad y funciones²⁰

¹⁷ *Informe de la Ponencia...*, loc. cit., págs. 90-91 (subrayado nuestro). Antes habían alegado en favor del Senado como Cámara de Representación Territorial el ejemplo, entre otros, del Bundesrat alemán (cfr. *ibid.*, pág. 89).

¹⁸ *Informe de la Ponencia...*, *ibid.*, pág. 123 (subrayado nuestro).

¹⁹ Es de advertir, sin embargo, que, en el caso particular de los consejeros, se combinaban dos ideas: la típicamente liberal del bicameralismo como técnica de racionalización por el control y la del bicameralismo que racionaliza la estructura constitucional al ampliar el número y mejorar la representatividad de las instancias de asistencia al Jefe del Estado. Esta segunda idea partía de la consideración del sistema constitucional franquista, sobre el que se asentaba una Monarquía limitada de estructura polisinodial (véase, al respecto, Fernández Carvajal, *La Constitución española*, Madrid, Editora Nacional, 1969, págs. 52 y sigs.). Así, el *Informe del Consejo Nacional del Movimiento...* decía que «el bicameralismo... tiene su más precisa justificación en la necesidad de que, al estar la base popular de la representación política distribuida entre dos Cámaras, separadas y recíprocamente independientes, se asegure a la Corona *un conjunto de asistencias* que puedan ser expresivas de la realidad nacional, haciendo posible una mayor perfección de la técnica legislativa» (*loc. cit.*, pág. 46; subrayado nuestro).

²⁰ Resulta significativo en orden a este punto que el Reglamento provisional del Senado (1977) se limitara a crear, en el seno de la Cámara y en razón de «la índole de la representación territorial» de la misma, «una Comisión Especial encargada de realizar estudios sobre los problemas de las autonomías y de las regiones» (art. 48), a disponer que el número de miembros de esta Comisión «se decidirá por el Pleno, atendiendo a la mejor representación de todas las regiones y autonomías del Estado» (art. 49.2) y a prescribir que, «cuando el estudio se refiera a cuestiones que afecten a regiones o autonomías determinadas, se designará una ponencia, de la que formarán parte, en todo caso, senadores elegidos en el ámbito electoral que coincida con la región o autonomía de que se trate», así como el «grupo parlamentario específico», si lo hubiere (art. 49.3).

tenía, por fuerza, que introducir grandes dosis de irracionalidad en la operatividad de la estructura parlamentaria. La misma LRP pretendió corregir tales inconvenientes atenuando levemente la paridad inicial en que se hallaban las dos Cámaras y la práctica política acentuó la tendencia legal²¹.

En cuanto a la nueva Constitución, no obstante la afirmación de su artículo 69.1, tan prometedora en cuanto a la relevancia especial de la Segunda Cámara, la verdad es que, respecto a la LRP, agrava el carácter atenuado de nuestro bicameralismo hasta extremos inauditos, privando al Senado de personalidad definida y de utilidad práctica. De ello me he ocupado en otro trabajo²², por lo que aquí abordaré simplemente la cuestión de la representación territorial.

La declaración de que «el Senado es la Cámara de representación territorial» induce, en principio, a pensar que la citada Asamblea se halla constituida con arreglo a criterios de representación especial, sobre todo habida cuenta de lo que la Constitución afirma en relación a la autonomía de los diversos entes territoriales. Sin embargo, y con la excepción de los designados por los órganos regionales autónomos (una cuarta parte de la Cámara más o menos, previsiblemente), los senadores son reclutados de forma muy similar a los diputados. En efecto, el tipo y las formas generales de sufragio, la circunscripción electoral y el electorado activo y pasivo son los mismos para una y otra Cámara. También la duración del mandato parlamentario es la misma. Ciertamente que el número de senadores es menor que el de diputados y que los escaños a cubrir en cada circunscripción y el tipo de escrutinio difieren en relación a cada Asamblea; pero también se ha de tener presente que en cada circunscripción se elige un número mínimo de diputados y que la cuantía total de estos últimos resulta relativamente pequeña.

Por otra parte, en el plano de las funciones, el Congreso desempeña frente a las Comunidades Autónomas el mismo papel de supremacía con respecto al Senado que en las demás materias. La pobreza de competencias especiales atribuidas a la Cámara «territorial» —iniciativa legislativa autónoma en ciertas cuestiones (art. 74.2 en relación con los arts. 145.2 y 158.2) e intervención exclusiva en la autorización de las medidas excepcionales previstas en el artículo 155.1— así lo atestigua. Además, los senadores *comunitarios*, igual que los *provinciales* y lo mismo que los diputados, se hallan afectados por la prohibición de mandato imperativo a que se refiere el artículo 67. En cambio, resultan

²¹ La LRP no concedía al Senado iniciativa en materia de reforma constitucional (artículo 3.1); resolvía los conflictos al propósito mediante el expediente final de las sesiones conjuntas (art. 3.2) y prescribía que los proyectos de ley ordinaria se enviaran primero al Congreso (art. 4.I), el cual, además, decidía en último término en caso de desacuerdo con el Senado (art. 4.II). Por otra parte, los Reglamentos provisionales de las Cámaras complicaban extraordinariamente el *iter* legislativo de las proposiciones de ley de origen senatorial. En fin, la Ley de 14-XI-1977 sobre regulación provisional de las relaciones entre las Cortes y el Gobierno a efectos de la moción de censura y la cuestión de confianza recurría también al sistema de las sesiones conjuntas como modo de resolver (ahora en primer término) las discrepancias entre las Cámaras (art. 5.4).

²² *El Senado en la nueva Constitución española*, en «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid» (diciembre de 1979).

compatibles la pertenencia, a la vez, al Senado y a una Asamblea regional (art. 67.1, *a sensu contrario*).

Todo esto conduce a pensar que nuestro sistema bicameral no gira, en realidad, en torno a la dualidad de representación y a suponer que la fórmula «Cámara de Representación Territorial» o es —como toda fórmula de compromiso— deliberadamente ambigua y no quiere decir nada concreto, o es inexacta. Ahora se trata, pues, de abordar, en primer término, el concepto mismo de representación territorial, a partir, fundamentalmente, de la consideración del problema de la representación especial en los Estados federales; y, en segundo lugar, deducidas de esa manera las características de la representación territorial, habrá que contrastarlas con la forma de integración del Senado español.

III. ESTADO FEDERAL Y REPRESENTACION ESPECIAL: LA REPRESENTACION TERRITORIAL

Como es bien notorio, la representación de las colectividades territoriales en las Cámaras Altas debe su aparición al surgimiento del Estado federal, forma de Estado de la que, al cabo del tiempo, se ha hecho virtualmente inseparable; al punto que, dada la variedad de experiencias al respecto, la participación —no proporcional a la población— de las entidades federales en la formación de la voluntad federal mediante las llamadas «Cámaras de los Estados» es considerada por alguna doctrina, bien que exageradamente, como la única nota común a la variedad de los modelos existentes²³.

Estas Asambleas son órganos federales, pues, ni como colegio ni en atención al carácter de sus miembros contemplados individualmente, pueden considerarse, escribe Carré de Malberg, como órganos de las entidades federadas. En efecto, dada la prohibición de mandato imperativo que, en general, afecta a los componentes de tales Cámaras, entre éstas y los Estados miembros de la Federación no media sino una relación interorgánica de designación²⁴.

De ello se deduce que las Segundas Cámaras de los Estados federales no tienen por función la de expresar las voluntades conjuntas de los Estados miembros ni la de hacerlas valer ante el Estado central, sino, como cualquier otro órgano de la Federación, la de manifestar la voluntad de ésta dentro de su propia esfera de competencia. La precisión es importante, puesto que lleva a concluir que, en términos jurídicos, la relación entre la Cámara y los Estados miembros es unidireccional y se agota en el acto de designación. Así, la «participación» de las entidades federadas en la formación de la voluntad federal

²³ Cfr. J. F. Aubert, *Traité de droit const. suisse*, I, Neuchâtel, Ed. Ides et Calendes, 1967, págs. 198-199. Hay Estados federales sin Parlamento bicameral, pero constituyen la excepción (véase, al propósito, L. Trivelli, *Le Bicamérisme*, Lausana, Payot, 1975, págs. 73 y sigs.).

²⁴ Cfr. Carré de Malberg, *op. cit.*, I, págs. 112 y sigs., y II, págs. 213, n.; 344-345, n. y *passim*. La relación resulta interorgánica no porque el Estado miembro sea órgano de la Federación, sino porque es un órgano del Estado miembro el que, en el interior de cada uno de ellos, designa o elige a aquel número de componentes de la Segunda Cámara federal que la Constitución de la Federación ha asignado a cada entidad federada.

a través de las Cámaras de los Estados, a que se refiere cierta doctrina, se concreta, jurídicamente, en su poder de designación²⁵.

Ahora bien, la atribución de dicho poder a los Estados miembros se realiza *in proprio*, como tales Estados, de manera que los órganos que tienen a su cargo la designación o la elección —y que son órganos de las entidades federadas y no órganos federales— expresan, mediante los actos en cuestión, la voluntad de esos Estados. Por tanto, aunque la Constitución federal determine incluso el tipo de órgano al que, en el Estado miembro, corresponde la designación, compete únicamente a la entidad federada la concreción procesal de la misma, esto es, la regulación específica de su forma de producción²⁶.

Todo ello explica, por ejemplo, la diferencia existente entre la elección de los componentes de una Segunda Cámara federal y la de los diputados de la Cámara Baja cuando en ambos supuestos se lleva a cabo por sufragio universal. En el primer caso, el cuerpo electoral es un órgano de la entidad federada, y en el segundo, del Estado federal. Es decir, el cuerpo electoral del Estado miembro ejerce una función específica de tal Estado, mientras que los electores de los diputados de la Cámara Baja ejercen una función cuya titularidad corresponde al Estado federal. Se aducirá, sin embargo, que la representatividad perseguida, si bien teóricamente diferente en cada caso, no se concreta en una representación sustancialmente distinta. Y, desde luego, el federalismo se resiente cuando es el cuerpo electoral de las entidades federadas el encargado de designar a los integrantes de la Segunda Cámara de la Federación; mas lo que ocurre entonces es que el federalismo como elemento valorativo de la representación pierde fuerza en beneficio de la democracia²⁷. Cuando tal sucede,

²⁵ La participación tiene, pues, carácter indirecto. La participación directa de los Estados particulares en el poder federal, observa Carré, exigiría que intervinieran en el ejercicio del mismo, bien mediante sus propios órganos, bien a través de mandatarios oportunamente instruidos. Pero, puesto que, salvo en el caso alemán, los Estados miembros se limitan a concurrir al proceso de designación de los titulares de un órgano federal que ha de actuar con total independencia de sus voluntades, su participación en el poder del Estado federal es indirecta (cfr. *op. cit.*, I, pág. 114, n.). Esto no quiere decir, naturalmente, que la atribución a los Estados miembros de la designación de los componentes de la Segunda Cámara federal tenga escasa relevancia; por el contrario, tal atribución les permite influenciar, en grados más o menos variables, el proceso de formación de la voluntad federal. Ahora bien, es cierto también que esa influencia, jurídicamente, no sobrepasa el ámbito del poder de designación (cfr. Carré, *op. cit.*, II, págs. 213, n.; 220, n., y 344, n.).

²⁶ Cfr. Carré, *op. cit.*, I, pág. 114, y II, págs. 222-223, n. Sin embargo, se equivoca Carré cuando, refiriéndose a la Constitución suiza, considera a los cantones como «organes de nomination» respecto del «Conseil des États». El cantón es persona y no órgano (cfr. el mismo Carré, *op. cit.*, II, pág. 213, n.). Son los órganos de los cantones quienes proceden a la «nomination». La naturaleza compuesta del Estado federal permite comprender esto sin ningún asomo de perplejidad.

²⁷ Así, por ejemplo, en el federalismo norteamericano, si ya «the failure of instructions (las impartidas por los Estados miembros a los senadores federales designados por ellos) was... a planned victory for centralized federalism», escribe W. H. Riker, la aprobación (1913) de la Enmienda XVII a la Constitución, que imponía la elección de los senadores por el pueblo de cada Estado en lugar de por las legislaturas estatales (art. 1, secc. 3.I), fue «another very real victory for centralization». Los defensores de la Enmienda, sin embargo, no lo consideraban así: «It was, on the contrary, frequently asserted that the direct election of senators would peripheralize federalism, strengthening state legislatures by forcing them to concentrate on state business. It is difficult to understand how even the

la mayor o menor igualdad de los Estados miembros respecto del número de parlamentarios enviados a la Segunda Cámara se convierte en una cuestión capital, en vez de resultar, como afirma Burdeau, un elemento de índole histórica, vinculado, pero no esencial, al Estado federal²⁸.

En resumen, el modo de reclutamiento de la Segunda Cámara legislativa en los Estados federales se configura como una representación especial. Esta representación es especial por dos razones: primera, porque se deriva de una representatividad específica —la defensa de los intereses de los Estados particulares, que aparece como uno de los valores fundamentales de tal forma de Estado—, y segunda, porque la designación de los integrantes de la mencionada Cámara no se efectúa por el cuerpo electoral de la Federación, sino por un órgano de las entidades federadas. Esta circunstancia constituye, por otra parte, una de las varias muestras del carácter de Estado compuesto que reviste el Estado federal²⁹. Pero, además, tal representación especial resulta de índole territorial porque son entes territoriales quienes reciben de la Constitución federal y, en virtud de la representatividad específica por ella perseguida, la facultad de designar a los miembros de esta clase de Asambleas.

IV. ESTADO UNITARIO Y REPRESENTACION TERRITORIAL: EL CASO ESPAÑOL

Esta representación territorial que se da en los Estados federales ha querido aplicarse también al análisis de la composición de las Segundas Cámaras de algunos Estados unitarios dotados de entes territoriales cuya autonomía se halla, en mayor o menor medida, garantizada constitucionalmente; sobre todo Italia y, en cierta forma, también Francia³⁰. No es cosa de abordar aquí el viejo tema de las diferencias que separan a los Estados miembros de una Federación respecto de otros entes territoriales³¹. A los efectos de este trabajo, baste con indicar que en los países citados los senadores no vienen elegidos por los órganos de los entes territoriales. En efecto, la Constitución francesa afirma que

progressive propagandists imagined that depriving legislatures of their only control over national affairs would strengthen houses that were already decadent for want of a significant agenda. Instead, the reforms were justified simply but voluminously as extensions of democracy and as methods of avoiding deadlocks and bribery in senatorial elections» [*The Senate and American Federalism*, en «*Amer. Pol. Soc. Rev.*», n.º 2 (junio 1955) páginas 452-459 y 468].

²⁸ Cfr. su *Traité de Science Politique*, II, París, LGDJ, 1967, pág. 507.

²⁹ Cfr. Burdeau, *op. cit.*, págs. 526-527.

³⁰ Cfr. Mortati, *op. cit.*, I, pág. 468. El paralelismo es, sin embargo, señalado por el autor «dentro de ciertos límites».

³¹ Véase Jellinek, *Fragmentos de Estado*, trad. cast. de M. Forster, M. Herrero de Miñón y J. C. Esteban, Madrid, Cívitas, 1978, págs. 97 y sigs.; Carré, *op. cit.*, I, págs. 176 y sigs.; Duguit, *Traité de dr. const.*, III, 3.ª ed., París, 1930, págs. 733 y sigs.; Kelsen, *op. cit.*, págs. 332-334; W. J. M. MacKenzie y B. Chapman, *Federalism and Regionalism* (1951), en la obra del primero *Explorations in Government. Collected papers 1951-1968*, Londres, Macmillan, 1975, págs. 37-53; Ferrando Badía, *Formas de Estado desde la perspectiva del Estado regional*, Madrid, IEP, 1964, págs. 64 y sigs.; Burdeau, *op. cit.*, II, páginas 406-409 y 530-532; Mortati, *op. cit.*, II, págs. 1513-14; Spagna-Musso, *Dir. Cost.*, I, Padua, Cedam, 1976, pág. 228; Biscaretti, *op. cit.*, págs. 649-650; etc.

«le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République» (art. 24.III); ahora bien, sin entrar en la cuestión de la naturaleza jurídica de tales colectividades, el órgano que procede a la elección de los senadores franceses es un órgano estatal, cuya composición y atribuciones están fijadas con detalle por la ley del Estado. Sin duda —y he aquí una circunstancia que otorga especialidad a la representación—, se trata de un procedimiento electoral complejo, en el que intervienen no sólo varios órganos estatales (la totalidad del cuerpo electoral en primera instancia y un colegio electoral senatorial restringido después), sino también miembros de otros órganos nacionales (como los diputados) e integrantes de órganos locales (como los consejeros municipales); pero lo decisivo radica en la completa ausencia de las entidades territoriales en la fijación del procedimiento y en el carácter estatal de los órganos que intervienen en el mismo. De ahí que, en relación al sistema electoral del Senado de la III República, antecedente muy próximo del actual, dijera ya Carré de Malberg que en él no había ningún elemento de federalismo³².

Con relación a Italia, y no obstante declarar su Constitución (art. 57) que «il Senato della Repubblica è eletto a base regionale», la doctrina es unánime en entender, como hace Pierandrei, que, dado que las dos Asambleas surgen del sufragio popular directo, el Senado no representa a las regiones, sino al pueblo unitariamente considerado, igual que la Cámara de Diputados. El Senado italiano, pues, no tiene un carácter representativo diverso del de la Cámara³³. Si las regiones participan en la composición del Senado, escribe Rotelli, ello no sucede «en cuanto comunidades regionales o en cuanto entes exponenciales de las mismas, sino en cuanto circunscripciones electorales»³⁴.

La fórmula consagrada por el artículo 69.1 de nuestra reciente Constitución se muestra tan ambigua y genérica como las utilizadas por los constituyentes franceses e italianos. Parece más la expresión de una tendencia —la vocación regional del Senado— que la exacta definición de una situación real. La fórmula fue el resultado de un compromiso, indudablemente; pero no del compromiso entre los defensores de una Cámara de las nacionalidades y regiones que hiciera más efectivo el contenido del artículo 2.º y los propugnadores de un Senado como «órgano de representación de las provincias», según estima Alzaga, quien opina, además, que «la terminología finalmente empleada per-

³² *Op. cit.*, I, pág. 115, n. Sobre las elecciones al Senado francés, véanse A. Hauriou, *Dr. const. et institutions pol.*, 5.ª ed., París, Montchrestien, 1972, págs. 871-873; E. Guichard-Ayoub, *Du caractère représentatif du Sénat a travers les élections du 26 avril 1959*, en E. Guichard, Ch. Roig y J. Grange, *Études sur le Parlement de la V.ª République*, París, PUF, 1965, págs. 7-41, y el volumen *Pour connaître le Sénat*, París, editado por la Documentation Française, 1975, págs. 12 y sigs. La situación no variaba, a estos efectos, en el Proyecto De Gaulle de 1969 (véanse Hauriou, *op. cit.*, págs. 871-872, n., y la obra colectiva *La réforme régionale et le référendum du 27 avril 1969*, París, Cujas, 1970). Sobre el Senado francés en general, véase la revista «Politique», n.ºs 45-48 (1969).

³³ Cfr. F. Pierandrei, *L'organisation constitutionnelle de la République Italienne*, en E. Crosa (ed.), *La Constitution italienne de 1948*, París, A. Colin, 1950, pág. 152.

³⁴ E. Rotelli, *Prefazione a P. Aimo, Bicameralismo e regioni*, Milán, Ed. di Comunità, 1977, pág. 13. Por lo demás, la fórmula «Il Senato è eletto a base regionale» fue acogida por los constituyentes italianos debido a su vaguedad (cfr. N. Occhicupo, *La «Camera delle Regioni»*, Milán, Giuffrè, 1975, pág. 48).

mite concebir al Senado como una Asamblea que a la vez responde a criterios de representación provincial, de representación insular y de representación de comunidades autónomas, amén de la presencia que se adjudica a los representantes que envíen las ciudades de Melilla y Ceuta»³⁵. Muy al contrario, el compromiso discurrió entre los partidarios de una verdadera Cámara regional y quienes preferían, bien por motivos funcionales o por razones ideológicas, un Senado similar al del período transitorio.

En efecto, bajo la fórmula «Cámara de Representación Territorial», lo cierto es que los senadores elegidos *en* las provincias, *en* los territorios insulares y *en* las «poblaciones» de Melilla y Ceuta no los *representan* porque no son elegidos *por* ellos. En los tres casos, la elección de los miembros de nuestra Segunda Cámara compete al cuerpo electoral nacional. Provincias, territorios insulares y poblaciones son simples circunscripciones electorales³⁶. Desde esta perspectiva, fácil será concluir que la atribución a cada provincia de un número igual de Senadores no constituye precisamente una muestra de «federalismo», sino una forma de privilegiar la presencia en el Senado de las zonas rurales despobladas. Por si todo ello fuera poco, la Constitución remite a las Cortes la regulación concreta del régimen electoral para esta clase de senadores. En suma, no hay aquí rasgo alguno de representación territorial.

La cuestión cambia completamente en lo que se refiere a los senadores *designados* por las Comunidades Autónomas (art. 69.5). La Constitución aborda el tema en tres fases: primero atribuye a las Comunidades Autónomas la facultad de designación (las Comunidades Autónomas designarán...); luego predetermina el órgano designante («la designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma»); por último, establece que la forma concreta de designación se fijará por los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad, si bien éstos, en cualquier caso, han de asegurar «la adecuada representación proporcional». La primera y la tercera fases resultan de evidente importancia: de un lado, se atribuye *in proprio* a los entes autonómicos la facultad de designación de un determinado número de senadores, lo que implica el carácter regional de los órganos designantes; de otro, de acuerdo con la naturaleza de la atribución y la índole autónoma del ente objeto de ella, se deja a éste la regulación concreta del proceso de designación³⁷.

³⁵ O. Alzaga, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, Eds. del Foro, 1978, pág. 478.

³⁶ La misma Constitución abona esta interpretación cuando dice que «*en cada provincia se elegirán...*» (art. 69.2) y no «*cada provincia elegirá...*». Y el número 3 del mismo precepto determina que, «en las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, *constituirá una circunscripción* a efectos de elección de Senadores...».

Respecto de la extraña denominación de Ceuta y Melilla como «poblaciones», véase F. J. Bastida (*Las poblaciones de Ceuta y Melilla y las Cortes*, comunicación presentada al Simposio «Parlamento y sociedad civil», Universidad de Barcelona, 1979), quien entiende que se trata de circunscripciones *personales*.

³⁷ Ya en mi trabajo antes mencionado tuve ocasión de referirme a las consecuencias derivadas de la prohibición de mandato imperativo impuesta también a los senadores comunitarios, así como a la contradicción que con dicha prohibición supone la posibilidad de acumular el acta de una Asamblea regional y la de senador. Sólo añadiré, pues, que tal

Estamos, pues, en presencia, por lo que a los senadores comunitarios se refiere, de una auténtica representación especial de tipo territorial. Mediante ella se ha introducido en nuestra Constitución un elemento federalizante de singular trascendencia en cuanto a su significado, ya que no en sus consecuencias. La representatividad afirmada en el artículo 2.º encuentra, de esta manera, una mínima correspondencia en el 69.5. Es de lamentar que esa correspondencia no sea mayor, abarcando a la totalidad de los componentes de la Alta Cámara. Seguramente una verdadera Cámara de las nacionalidades y regiones proporcionaría a nuestro sistema bicameral su genuina razón de ser.

prohibición, si en los Estados federales que la acogen (y que son la inmensa mayoría) implica un debilitamiento de su naturaleza compuesta, como ya dijera Jellinek (cfr. *Teoría general*, op. cit., pág. 444), entre nosotros aminora el carácter autónomo de los entes territoriales a quienes corresponde la designación.