

PODERES Y REPRESENTACION EN EL ESTATUTO DE AUTONOMIA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA - LA MANCHA.- Un análisis de los Artículos 1.4 y 9.1

“Todas las fronteras son históricas. Ninguna organización político-administrativa es eterna. Las personas y las sociedades construyen cada día su respectivo futuro, con los condicionantes lógicos del pasado. Por eso tenemos que inventar soluciones: para transformar el presente, para inaugurar crecientes horizontes de libertad y de igualdad. En este sentido, la Constitución española de 1.978 inventó, con soberanía democrática, el llamado Estado de las Autonomías”.¹

“... no debemos olvidar ni infravalorar la prudencia de un legislador que, inventando ex novo un tipo de Estado, prefirió dar tiempo a la experiencia y crédito a la madurez política de unos actores y de un intérprete supremo, cuyos respectivos papeles estaban llamados a desempeñar una función primordial en la determinación del sistema”.²

Un político, José Bono Martínez (Presidente de la CC.AA. de Castilla La Mancha) y un jurista, el malogrado D. Francisco Tomás y Valiente (que fuera presidente del Tribunal Constitucional), coinciden en calificar de “invento” el modelo ó tipo de Estado que desarrolla la Constitución Española de 1.978. A este respecto, dice el Diccionario de la Lengua Española, editado por la Real Academia que, invento es: *“Hallar o descubrir una cosa nueva o no conocida”*.

Es posible que la primera intención del constituyente español de 1.978 fuera la de inventar un nuevo modelo de Estado. Desde luego, no era viable y, quizás, sólo aceptable para muy pocos, la continuidad del modelo anterior, de marcado corte centralista y coactivamente impuesto a raíz de nuestra “contienda” civil.

Obviamente, antes de llegar a la conclusión de la necesidad de “inventar” un nuevo tipo de Estado, se debieron de valorar las opciones a elegir o copiar de entre los modelos de Estados ya constituidos en los países democráticos de nuestro entorno, y que más se ajustaran a nuestro interés particular, en circunstancias tan especiales como fueron las vividas en los momentos iniciales de la llamada “transición”. Siendo que ninguno de los analizados reuniera los requisitos y características apetecidos y, tras mirar en el resto de los teóricos modelos de Estado conocidos con igual resultado, fuera que se optó, entonces, por “inventar” nuestro actual Estado de las “Autonomías”.

¹ - De la revista *Historia 16*. Número 200 de Diciembre de 1.992. Se extrae este párrafo del artículo que escribía José Bono Martínez, Presidente de la Comunidad de Castilla La Mancha, y que titula, *Un invento constitucional y útil*, referido a las “autonomías”. Es un número monográfico dedicado a las “autonomías” donde se recogen artículos de prestigiosos juristas y profesores así como de, los entonces, presidentes de cada una de las CC. AA.

² - De la revista citada anteriormente. Artículo que publica Francisco Tomás y Valiente (Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid y Ex-presidente del Tribunal Constitucional) y que titulaba *El desarrollo autonómico a través del Tribunal Constitucional*.

Sigamos los pasos que, en este sentido, debió de dar el constituyente español de 1.978 y tratemos de analizar los modelos de Estado que, a tenor de lo comentado, pudo tener por referencia el constituyente para tal menester.

Tal análisis, lo llevaremos a cabo valiéndonos de los modelos de Estado que se contemplan en el Manual de Derecho Político, editado por la U.N.E.D., en su tercera edición de 1.988, en el que intervienen, junto al profesor Antonio Torres del Moral, otros diez profesores especializados en la materia. En él se describen tres tipos de Estado dentro de los que se pueden englobar todos los posibles modelos ó, al menos, todas las posibles formas territoriales "conocidas" de Estado: Estado Unitario, Estado Federal y Estado Regional.

Del Estado unitario, se dice que es, en palabras del profesor Prélot, *"aquél que posee un único centro de impulsión política y un conjunto único en instituciones de Gobierno"*. Dentro de él, se pueden dar dos clases: El Estado unitario centralizado, que es *"aquél en que toda la actividad pública procede de un poder central y converge hacia él"*, siendo ese poder central el único que tiene la facultad de dictar normas para todo el territorio y el único que, a través de sus órganos propios, gestiona los servicios y cuida de administrar el país. El otro tipo es el Estado unitario descentralizado que es *"aquél en que se reconoce a determinadas entidades territoriales la facultad de administrarse por sus propios órganos, nombrados por ellas"*. Esta descentralización se puede dar de dos formas; la descentralización propiamente dicha o administrativa y la regional. La primera, que se opera a través de municipios o provincias, a favor de los cuales, se otorgan competencias por vía de delegación. La segunda, que se caracteriza por su ámbito territorial, pero también, y sobre todo, porque puede conllevar el reconocimiento del derecho a la autonomía de dichas regiones que poseen su propio estatuto, determinadas competencias legislativas y administrativas y órganos adecuados para realizarlas.

Al Estado federal lo define como una forma de Estado en la que *"un super Estado o Estado Central, se superpone a los Estados miembros"*. Es un Estado de Estados que sirve de estructura a un pueblo de pueblos. Surge de dos formas: la primera, a través de la asociación que se da cuando dos o más Estados, independientes todos, tienen intereses comunes que les pueden hacer sentir la necesidad de unirse, creando entonces, una Entidad superior - el Estado federal - a la que transfieren los poderes y funciones que, hasta entonces, habían ejercido cada uno de ellos. La segunda, la descentralización surge cuando un Estado unitario se propone conceder la máxima autonomía a las entidades territoriales que lo componen, transfiriéndoles competencias que, en lo sucesivo, ejercerán como propias. La caracterización más significativa y diferenciadora de los Estados federales, es que disponen de una Constitución general del Estado federal o central, y tantas constituciones particulares como Estados miembros existan, cosa que no tiene el unitario ya que sólo dispone de la Constitución del Estado central.

Finalmente, se habla de un Estado regional que lo define, por diferencia con los tipos anteriores. Mientras que el unitario descentralizado se apoya en municipios y provincias y el

federal es un Estado compuesto de varios Estados, el regional se apoya en la "región", entendida como área homogénea que posee características físicas y culturales distintas de las áreas que le rodean y que conservan un grado de conciencia que define a sus miembros como un grupo unitario con sentimiento de identidad cultural propio. La primera experiencia que se suele constatar por los especialistas es la Constitución española de 1.931³, que se apoyaba en ciertas tesis acuñadas en aquel tiempo en Alemania, al calor de la Constitución de Weimar de 1.931. Este Estado regional se articuló en un cierto modelo teórico de tipo intermedio entre el unitario y el federal, al que se le daría acogida en la Constitución italiana de 1.947 y cuya experiencia, al parecer, pesó sobre nuestros constituyentes.

Hemos querido dejar constancia previa de esta sintética definición de los tipos o modelos de Estado, con el propósito de refrescar nuestra memoria, en un intento de ver si fuera posible encuadrar el modelo de Estado que diseña la Constitución española de 1.978, en alguno de los modelos teóricos que se describen en esas definiciones, no por simples menos acertadas. Aunque, nuestro interés, no se debe centrar en tratar de ver si la vigente Constitución española "inventa", en este sentido, algo nuevo o, si quizás, lo que hace es "disfrazar" uno de los modelos ya existentes. Es por ello, por lo que no entraremos en este debate y someteremos la resolución final del mismo a superior criterio, prosiguiendo, por nuestra parte, ahondando en los pilares en que se apoya ese Estado, para que por medio de sus nociones, conceptos y características, podamos afrontar con algo más de claridad esa difícil tarea de definir y, sobre todo entender, cual es el modelo de Estado que ha querido dibujar y construir el constituyente español de 1.978. Lo de menos, al menos para nosotros, es que pudiéramos llegar, o no, a la conclusión de si nuestro vigente modelo de Estado es "inventado" o "copiado" o si, quizás, tiene algo copiado y algo inventado. Lo importante es que, entendiéndolo y aceptándolo tal como es, se trate de llevar a buen puerto, o que, de ser realmente necesario, se corrija su "rumbo" con el fin de poder cumplir con sus adecuados fines.

En esa idea, los cimientos en los que habremos de hurgar para llevar a cabo nuestra tarea, serán aquellos considerados elementos básicos para estructurar el eje principal - el principio de soberanía popular - de las democracias occidentales modernas (*"España se constituye en un Estado social y democrático de derecho"* - Artículo 1.1 CE.). Para tal menester nos vamos a ayudar de tres conceptos o ideas básicas para la concepción de ese Estado social y democrático de derecho - el poder, la representación y el pueblo - que componen la piedra angular del arco en el que descansan esas referidas "democracias" y que dan cuerpo y sentido al que he dado en llamar "principio de soberanía popular", entendiéndolo, no como oposición a la "soberanía nacional", sino a la manera que se refiere el Artículo 1.2 de nuestra Constitución: *"La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado"*.

³ - Dice en su Artículo 1, párrafo 3: *"La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones"*. Y desarrolla el modelo de Estado en su Título I "Organización Nacional", especialmente a partir del artículo 11.

Empezaremos, pues, nuestro trabajo profundizando, en primer lugar, en el origen y significado de los tres conceptos referidos para, seguidamente, ponerlos en relación con sus alusiones en la Constitución española de 1.978 y proseguir, más adelante, enlazando esas mismas ideas y nociones con las propias referencias que se observan en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha. Dejando sentado que elegimos esta comunidad, no por particular o especial motivo, sino por ser esta aquella donde nació y donde, tras mucho deambular, actualmente resido, aunque considero que, estas mismas reflexiones, en algún caso, quizás en todos, con distintas matizaciones, pueden valer y aplicarse a cualquiera de los restantes Estatutos de nuestras "Autonomías".

Antes de proseguir con nuestro cometido, considero importante significar que cuando se habla de algo "ex novo", es necesario hacerlo valiéndose de conceptos y definiciones nuevas, pues si lo hacemos utilizando aquellos que siempre se han venido empleando para lo ya conocido, sin efectuar precisión alguna sobre lo "novedoso", puede ser que nos ocurra que, en función de quien lo diga y la intención con que lo utilice, se vea reflejado en ello aquello que, quizás, se ha pretendido disfrazar.

Por casualidad ha caído en mis manos el libro "Sociología del Poder", escrito por Lucio Mendieta Núñez⁴. En él, se define al "poder" como, *"la posibilidad de una persona, excepcionalmente de reducido número de personas, en cada país, de actuar sobre los elementos del Estado por medio de la organización política, jurídica, burocrática y militar del mismo con objeto de realizar los fines estatales"*.

Mendieta llega a estas conclusiones tras analizar cuatro definiciones que, del "poder", establecieron Hobbes, Hauriou, Ortega y Gasset y Max Weber, de las que extrae cuatro rasgos esenciales con los que los citados lo caracterizaban y de los que comenta:

- La dominación.- Aún cuando el poder lleva implícito el dominio, no siempre se expresa en términos de dominación, sino de simples actos administrativos de mejoramiento social a los que nadie se opone ya que, el "poder", no sólo se usa para dominar sino, también, para servir, o simplemente para mantener un orden establecido. Otras veces, el gobernante se ve obligado a imponer, no su voluntad, sino la expresada por una "Asamblea Legislativa" (Leyes), o la de toda una población (referéndum).
- La fuerza.- No se puede confundir con el "poder". Este se ejerce, generalmente, sin hacer uso de la fuerza y sin que la posibilidad de hacerlo intervenga en las decisiones de los gobernantes que, simplemente, son aceptadas por los gobernados. La sola fuerza no es "poder".
- La influencia.- Esta se ejerce sobre el "poder", pero no emana de él, que no la necesita porque su acción se deriva de sí mismo.

⁴ - *Sociología del Poder*, editado por la Universidad Autónoma de México en primera edición de 1.969 y segunda de 1.976 (la que utilizamos), siendo su autor, Lucio Mendieta Núñez.

- El control.- Lleva implícita la idea de dominación ya comentada anteriormente.

Este “poder” al que nos estamos refiriendo, sería el poder político. Tal concepción del poder es compartida por muchos autores, en cuya defensa alegan que sólo es poder el que ejercen los gobernantes del Estado. Frente a esta posición, defienden otros que, sería poder todo el que ejerce cualquier gobernante sobre sus gobernados (en empresas, asociaciones, etc., incluso el Estado). Nosotros vamos a seguir para esta ocasión la concepción primera; aquella que considera poder, *sólo aquel que ejercen los gobernantes de un Estado sobre sus gobernados* y que, a mi entender, se ajusta con más exactitud a la definición que apuntábamos al principio.

Lo que, por otro lado parece indudable es que, en principio, el origen del “poder” estuvo en la fuerza. Los primeros grupos humanos que poblaron la tierra estuvieron siempre dirigidos por el hombre más fuerte de entre ellos, aquel que por sus cualidades físicas podía, fácilmente, imponerse a los demás, siendo por esto, precisamente, seguido y obedecido, por tener esa fuerza que, no sólo era aceptada, sino hasta temida. Existía la creencia de que esas cualidades físicas, por su excepcionalidad, no podían ser normales, debían de tener un origen sobrenatural, surgiendo la idea de la ascendencia divina del poder. Esta convicción de la naturaleza divina del gobernante tiene una condición universal, siendo innumerables las referencias que, en este sentido, encontramos en la literatura clásica y especialmente, a través de sus muy variadas composiciones mitológicas.

Con la “venida” de Cristo se produce una verdadera revolución de las ideas sobre la divinidad de los césares y, en general, de los hombres investidos de poder: *“Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios”*, son las palabras de Jesucristo recoge el Evangelio de San Mateo (Capítulo 22, Versículo 21). De esta manera, se establece una clara separación entre los reinos “temporales” y el reino “espiritual”. Igualmente recoge el Evangelio de San Juan la conversación de Jesucristo con Pilatos, cuando éste le pregunta: *“¿A mí no me respondes?, ¿No sabes que tengo poder para soltarte y poder para crucificarte?”*. A lo que le responde Jesús: *“No tendrías sobre mí ningún poder si no te hubiera sido dado desde arriba”* (Capítulo 19, Versículos 10 y 11). Estas palabras de Jesús tienen, a mi juicio, consecuencias transcendentales, porque negando al César (a través de Pilatos) su divinidad, se dispensa al individuo del deber de una obediencia pasiva. El César ya no podía pretender que sólo él conocía la verdad y de esta forma, pues, se justifica la libertad del individuo.

El César advirtió el peligro que entrañaba la doctrina cristiana - revolucionaria - y de su temor surgió la persecución de los primeros cristianos. Más adelante, los “padres” de la Iglesia, atenuaron las palabras de Jesús y empezaron a admitir que el César, si bien no era Dios, podría considerarse como ministro de El. De esta manera se fueron estableciendo, sobre aparentes y sólidas bases, las relaciones entre la Iglesia y el Estado, pero la doctrina del origen divino del poder, que confirmaba la intuición del hombre primitivo, fue acarreado una serie de

enfrentamientos que perturbaron la paz social mediante confrontaciones, a veces directas y bélicas, entre el Papa y el Monarca.

Con motivo de estos enfrentamientos, surge en la Edad Media la tesis de que la divinidad de los gobernantes era para la Iglesia una doctrina herética, llegándose a sostener que el gobernante, lejos de ser divino, estaba sometido al juicio de los gobernados. Aparecen, entonces, diversas posturas que, con las teorías del poder divino y del poder temporal, provocaron el nacimiento de las clásicas ideologías sobre la división de estos poderes que produjeron un largo enfrentamiento entre ellas, dando origen al nacimiento del Estado moderno y al sostenimiento del poder absoluto de los monarcas.

Pero, continuemos con la noción de "poder". Lo haremos siguiendo a Duverger⁵ que distingue en esa noción, entre el poderío material y el poder propiamente dicho. *"El poderío es la ley del más fuerte, que puede constreñir materialmente al más débil a inclinarse y encuentra en la fuerza física su elemento esencial, aunque se acompaña, igualmente, de la fuerza económica y otras técnicas coactivas. Pero el poder aparece cuando, los que obedecen, creen, además, que es normal que ellos obedezcan, que esto es bueno, justo y legítimo. Obedecen, entonces, por convencimiento y, así, el poder comprende dos elementos: la coacción material y la creencia de que esta coacción está bien fundada".*

En principio, existe la creencia en la necesidad del poder en general. En la sociedad, el poder aparece como algo natural, como algo consustancial con nuestra propia cualidad de ser social por naturaleza. El niño, desde su más tierna infancia, es orientado a obedecer a los padres. Más adelante, en la escuela, con los profesores, vigilantes, etc. - con sus sistemas de sanciones y coerción - se le inculca el sentido de la autoridad y de la obediencia.

Admitida, así, la existencia de un poder, al cual se le debe obediencia; deberemos de admitir también que, cada sociedad, se forma ideas particulares sobre la naturaleza y modalidades del poder y que, por tanto, cada una tiende a definir a un determinado poder como legítimo, rechazando a los otros como ilegítimos y no reconociéndolos como verdaderos poderes sino, tal vez, como simples poderíos.

Podemos, por tanto, siguiendo el hilo de esta argumentación, definir, con Duverger, la legitimación del "poder" como, *"la cualidad que presenta éste de ser conforme a la imagen del poder que se considera válida en la sociedad considerada".*

Para los que así lo crean, el poder ha de ser ejercido por un monarca. Para los que crean que el poder debe reposar en la elección popular, los gobernantes serán legítimos, si emanan de unas elecciones libres, etc.

⁵ - Lo hacemos siguiendo el libro de Maurice Duverger *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, de Ediciones Ariel. Empleamos la quinta edición española dirigida por Jorge Solé Turá.

Por otro lado, dice Sartori⁶: *"El poder, o al menos el poder político, se asocia generalmente con coacción y coactividad, sanciones y sancionabilidad" (...) "Quien ocupa el poder tiene el poder de otorgar recompensas; pero esencialmente, y de forma diferenciadora, el poder de privar. Así pues el poder ordena; y el poder del Estado dicta órdenes respaldadas por el monopolio legal de la fuerza"*.

Resumiendo, hasta ahora, podríamos concretar que, cuando se habla del "poder", se hace generalmente con referencia al poder político, que es el que ejercen los gobernantes del Estado por ser, entre otras cosas, quienes poseen el monopolio de la fuerza. Entonces, ese poder será legítimo y la fuerza tendrá el respaldo legal. En el caso de las llamadas democracias occidentales (Cuando los gobernantes emanan de las urnas y así, la fuerza esté controlada por el propio pueblo a través de sus representantes legales, libremente elegidos. Es de esta manera cuando, únicamente, el "poder" es obedecido por convencimiento y no por temor o a cambio de protección) porque ha recibido el respaldo legal que sólo el pueblo puede otorgar para dotarlo de legitimidad.

Aceptando la noción de "poder" que acabamos de referir, más concretamente la del poder legítimo, abordaremos seguidamente ese aspecto, o principio, que sustancia su legitimidad y que se caracteriza y gira alrededor de la representación.

Del concepto o noción de representación se han dicho y escrito, y se escribirán y dirán, muchas cosas. Nosotros vamos a dirigir nuestras reflexiones en lo que dice el profesor Garrarena: *"Comencemos por buscar las claves de la representación allí donde decíamos que probablemente deben de estar: en la formulación originaria de dicho concepto por el pensamiento liberal - burgués"*. Y Garrarena lo busca esgrimiendo *"las razones que un día estuvieron en la mente de la burguesía a la hora de considerar particularmente próxima a su espíritu la idea de representación"*.⁷

Tres son las razones que apunta Garrarena:

- a) El argumento de los constituyentes de 1.791, o de la representación como condición de existencia de la soberanía nacional.
- b) El argumento de Constant, o de la adecuación de la representación a la libertad de los modernos.
- c) El argumento de Sieyes, o de la representación como forma de la división especializada del trabajo.

Nosotros, para el tema que nos ocupa, elaboraremos nuestra argumentación sobre la representación con la primera de las razones que, como siempre, expone tan docta y

⁶ - Giovanni Sartori en su libro *Teoría de la Democracia I*. Empleamos la primera reimpresión de 1.995 de Alianza Editorial.

efusivamente el profesor Garrorena. Decía aquella Constitución francesa de 1.791⁸ en su Título tercero:

- *La soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible. Pertenece a la Nación. Ninguna sección del pueblo, ni ningún individuo, se pueden atribuir su ejercicio.* (Artículo 1)
- *La Nación, de la cual solamente emanan todos los poderes, no los puede ejercer más que por delegación. La Constitución francesa es representativa: los representantes son el Cuerpo legislativo y el rey.* (Artículo 2).
- *El poder legislativo está delegado en una Asamblea nacional, compuesta de representantes temporales libremente elegidos por el pueblo.* (Artículo 3)
- *El Gobierno es monárquico: El poder ejecutivo está delegado en el rey, para ser ejercido bajo su autoridad por ministros y otros agentes...*" (Artículo 4)

Aquí, el "poder", ese poder político del Estado del que venimos hablando, ya no lo detenta el rey. El rey ya no es "soberano", ni tampoco es monarca absoluto. La soberanía pertenecerá desde ahora a la Nación y es ésta, a través de la Asamblea Nacional, quien delega en el rey el poder ejecutivo para que sea ejercido. Pero como sigue diciendo el Texto constitucional aludido, la Nación sólo puede ejercer los poderes que, exclusivamente emanan de ella, solamente por delegación. La Nación habla ahora por medio de la Asamblea Nacional; el pueblo se hace oír en la Asamblea y allí mismo toma sus decisiones y dicta sus leyes. Pero como no hay forma humana de que todo el pueblo forme parte de la Asamblea y, menos aún, de que todo el pueblo pueda establecer un diálogo en el que se pueda escuchar la voz y la opinión de todos y cada uno de los individuos del pueblo, esa "opinión" se ha de formar a través, o por medio de la representación; es decir, el pueblo habla y manifiesta su opinión a través de sus representantes. La Asamblea está compuesta por los representantes que el pueblo ha elegido libremente para que, por medio de ellos, se escuche su voz y su opinión pero, esencialmente, para que las decisiones que allí se pudieran tomar sean las mismas que el propio pueblo hubiera tomado de haber sido posible la reunión global de todos y cada uno de sus componentes, tal que así se pudiera cumplir el que sea la Nación, de donde emanen todos los poderes; en definitiva, del pueblo.

Hasta esos momentos, al pueblo no le era permitido el hablar, no se le consentía expresar su opinión y sólo se le escuchaba cuando el rey así lo quería⁹: *"Para que Nos aconsejen y Nos*

⁷ - REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y CONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA - Angel Garrorena Morales (Catedrático de Derecho Político de la Universidad de Murcia). Edición de Civitas de 1.991 que amplía su intervención en las *Jornadas sobre el Parlamento y sus transformaciones actuales*, celebradas en Murcia en 1.988.

⁸ - Constitución francesa de 1.791, aprobada por la *Asamblea* el 3 de Setiembre del mismo año y aceptada por el Rey el día 13 de ese mes y año. Dice así su Preámbulo: *"La Asamblea Nacional... abole irrevocablemente las instituciones que dañan la libertad e igualdad de derechos. Desde ahora no hay nobleza ni pares..."*. Cita tomada del libro "La Revolución francesa.- La historia de sus textos". Recopilación de Fernando Prieto. Ediciones Istmo 1.989

asistan en todas las materias que sean puestas a su consideración, como para hacernos conocer los deseos y las quejas de nuestros pueblos".¹⁰ Pero, a partir de ahora, ya no va a ser necesario reunir los Estados Generales para pedir al pueblo que hable. El pueblo va a estar siempre reunido en la Asamblea nacional. Será el mismo pueblo el que exprese su opinión por medio de la voz de sus representantes allí presentes: *"La Nación ya no hablaba por boca del rey; la Nación hablaba por boca del pueblo que se expresaba en la Asamblea. Nación y pueblo son una misma cosa: la voluntad general está entonces formada por la voluntad de la mayoría. Todos los poderes públicos, sin distinción, son una emanación de la voluntad general. Todos proceden del pueblo, es decir, de la Nación. Estos dos términos deben ser sinónimos"*.¹¹

Tras estas reflexiones sobre la representación, será el momento preciso para que recapitemos y veamos a donde nos conduce esta nueva situación. Lo seguiremos haciendo de la mano del profesor Garrorena quien, en su obra ya comentado, nos habla del signo o inercia que la burguesía dejó implicado en el moderno concepto jurídico-público de la representación política y que, según nos dice, no es otra cosa que *"la tendencia a identificar reductivamente representación con poder"*. Efectivamente, los primeros representantes, aquellos que componían los Estados Generales, obtenían de sus comitentes un mandato (en este caso se trataba de un mandato imperativo) para llevar las recomendaciones y quejas de sus representados (nobleza, Iglesia y "pueblo llano"; en el conjunto de los tres Estados, el futuro "pueblo") ante el poder soberano que ostentaba el monarca y estableciendo, así, una "representación" ante el poder. Pero con el triunfo de la *Revolución*, "el pueblo llano", aglutinando en torno a sí a todos los individuos para convertirse en el "pueblo", arrebató - más bien recupera aquello que siempre fue suyo - el poder soberano al monarca y lo delega en la Asamblea nacional. Lo que en principio comenzó como un pulso entre los Estados Generales (en especial el Tercer Estado, el del "pueblo llano") y el rey, con un tanteo de fuerzas entre el poder soberano del monarca "absoluto" y la representación de un pueblo sin poderes, acabó con el desplazamiento de aquel por esa "representación" y su sustitución en la titularidad del poder soberano que hasta esos momentos venía ostentando.

⁹ - Desde el año 1.614 no se convocaban los Estados Generales y lo hace, ahora, el día 8 de Agosto de 1.788 el rey Luis XVI. De las notas de Víctor Méndez Baiges que publica en la Página 24 de su libro "El discurso revolucionario 1789 - 1793" que publica Ediciones Sendai en 1.993.

¹⁰ - Estas son algunas de las peticiones que hacía el pueblo a sus representantes, y que encontramos de la obra citada de Fernando Prieto que, en su página 60, recoge la Convocatoria de los Estados Generales que se dio en Versalles el 24 de Enero de 1.789:

- Cuaderno de Quejas del Clero de Orleans: *"Que su majestad... acuerde"*.
- Cuaderno de Instrucciones de la Nobleza del Bailío de Amont: *"Sobre otras peticiones, reclamaciones y quejas que pueda hacer la Nobleza del Bailío"*. (Artículo 17)
- Cuaderno de Quejas de la Comunidad de Uchaud: *"Se suplica humildemente a su Majestad que ordene la supresión de todos los privilegios"*.
- Cuaderno de Quejas de la ciudad de Valencay: *"Los habitantes que componen el tercer Estado de esta ciudad... suplican humildemente a su majestad"*.
- Cuaderno de Quejas de la Parroquia de Peumerit-Cap: *"Los parroquianos de Peumerit... conocedores de los planes benéficos de su Majestad que quiere comportarse con sus súbditos como verdadero padre del pueblo"*.

¹¹ - EL DISCURSO REVOLUCIONARIO 1789-1793. Discurso de Emmanuel Joseph Sieyès sobre el *Reconocimiento y exposición razonada de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, leído ante la Comisión como miembro del Comité Constitucional de la Asamblea Constituyente el 20 y 21 de Julio.

Como sigue diciendo el profesor Garrorena, *"la idea de representación ha perdido en este trayecto todo su sentido triangular; ello es así desde el punto y hora en que dos de los sujetos de aquel triángulo medieval han quedado fundidos - confundidos - en un mismo vértice; desde el momento en que el Parlamento ha pasado a ser, a la vez, nuestra representación como ciudadanos y el "poder" (es decir, el titular de decisiones efectivas y soberanas) ante el cual tendríamos que estar representados"*. Y si ante esta realidad, somos capaces de poner en relación, ahora, "poder" y representación, resulta evidente que tanto el uno como la otra, se encuentran delegados en la misma sede; esto es, la Asamblea nacional. Otra cuestión distinta será la posterior separación de poderes - legislativo, ejecutivo y judicial - y que, aunque ahora no la vamos a abordar, sí que nos interesa matizar para evitar posibles confusiones.

Sinteticemos todo lo expuesto, para no perder el hilo de lo que venimos comentando. Hemos hablado del "poder", (*"el poder del pueblo, por el pueblo, para el pueblo"*, decía Lincoln al caracterizar la democracia en la Proclamación de Gettysburg en 1.861). Seguidamente, también hemos hablado de la representación, (*"Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional"*, dice el Preámbulo de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada el 26 de Agosto de 1.789). Ambos conceptos, "poder" y representación, han ido siempre, de alguna manera, ligados al pueblo. Pero, nos preguntaremos. ¿Qué es el pueblo?. ¿Quiénes son y quienes forman parte del pueblo?.

Para no salirnos del contexto en el que nos venimos moviendo, vamos a tratar de identificar a ese pueblo a través de los Textos constitucionales de algunos de los países de nuestro entorno que, por su significación tradicional, han sido siempre considerados como los pioneros en los avances democráticos modernos y, quien sabe, si ellos nos van a poder aclarar esa noción de pueblo que, quizás ahora, tengamos un poco confusa.¹²

- ESTADOS UNIDOS.- Constitución de 1.787, aprobada por la Convención el día 17 de Setiembre de 1.787.
 - *"Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos, (...) promulgamos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América"*. (Preámbulo)
 - *"La ratificación por las convenciones de nueve Estados bastará para que esta Constitución entre en vigor en los Estados que la ratifiquen"*. Artículo VIII
- ALEMANIA.- Ley Fundamental de Bonn de Mayo de 1.949
 - *"Consciente de su responsabilidad ante Dios y los hombres (...), el pueblo alemán de los Estados Federales de (...), en virtud de su poder constituyente, ha acordado la presente Ley Fundamental de la República Federal de Alemania"*. (Preámbulo)
- FRANCIA.- Constitución de la República Francesa de 4 de Octubre de 1.958.

¹² - Tomamos estas referencias de los Textos Constitucionales contenidos en la recopilación que hace Jorge de Esteban en el libro *Constituciones Españolas y Extranjeras II* que en 1.977 editó Taurus Ediciones.

- *"El Gobierno de la República, de acuerdo con la ley constitucional de 3 de Julio de 1.958, ha propuesto; el pueblo francés ha adoptado y el Presidente de la República promulga, en consecuencia, la siguiente ley constitucional".* (Encabezamiento anterior al Preámbulo)
- *"El pueblo francés proclama su adhesión a los derechos del hombre y a los principios de la soberanía nacional".* (Preámbulo)
- ESPAÑA.- Constitución española de 27 de Diciembre de 1.978.
 - *"Don Juan Carlos I, Rey de España, a todos los que la presente vieren y entendieren, SABED: Que las Cortes han aprobado y el pueblo español ratificado la siguiente Constitución".* (Encabezamiento anterior al Preámbulo)
 - *"... en consecuencia, las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente Constitución".* (Preámbulo)

No es por casualidad el que haya traído a colación estos cuatro Textos constitucionales y no otros distintos. Son ellos, precisamente, por ser ejemplos suficientemente significativos, los que mejor nos pueden ilustrar en el concepto o noción de pueblo en relación del tema que nos ocupa; el poder y la representación. Los dos primeros, Estados Unidos y Alemania, hablan *de "el pueblo de los Estados Unidos"* y de *"el pueblo alemán de los Estados Federales"*. El siguiente, Francia, junto con España, hablan simplemente de *"el pueblo francés"* y de *"el pueblo español"*.

¿Dónde estriba, entonces, la diferencia?. Si todos hablan de *"el pueblo"*, ¿qué nos puede llamar la atención para distinguir uno de otro?. Efectivamente, los cuatro Textos constitucionales hacen residir en *"el pueblo"* el poder constituyente, pero no lo precisan todos de la misma manera. Mientras que la Constitución francesa, junto con la española, no efectúan matización alguna, a excepción del gentilicio que califica al sustantivo pueblo, tanto la de Estados Unidos como la de Alemania, hablan respectivamente de *"el pueblo de los Estados Unidos"* y de *"el pueblo alemán de los Estados Federales"*.

Las dos primeras - Francia y España - se refieren a un solo pueblo, el francés y el español, sin que añadan ninguna otra connotación que interfiera en el concepto. Por ello, podríamos decir perfectamente que ese pueblo al que se refieren, lo componen la totalidad de los que, en virtud de sus leyes, se puedan considerar como franceses o españoles; totalidad a la que se llega por la suma de cada uno de los individuos en su calidad de personas individuales, sin que se aprecie ninguna otra cualidad que no sea tal condición de persona.

Por el contrario, las otras dos, Estados Unidos y Alemania, aunque se están refiriendo también a "el pueblo", están añadiendo al sustantivo algo más que el gentilicio; "añadidura" que viene a calificarlo de una manera distinta, puesto que matizan ese concepto o noción de pueblo. Tanto en este como en el anterior caso, el pueblo lo están componiendo la totalidad de los que, en virtud de sus leyes, se pueden considerar ciudadanos de esos países. La totalidad,

en ambos casos, también está formada por la suma de cada uno de los individuos en su calidad de personas. Pero no - y ahí está, a mi juicio, la crucial diferencia - como personas individuales, sino como personas que forman parte de otros grupos superiores (estos son esos Estados que componen el Estado alemán o los Estados Unidos y que, como decía, matizan el concepto de pueblo). Son, por lo tanto, y así podríamos calificarlos, como "un pueblo de pueblos"; matización sumamente importante que marca la diferencia y que apreciamos en palabras de Portero Molina¹³, cuando habla, refiriéndose a estos dos países, de la representación de las Cámaras: *"Como se sabe, es en estos Estados (Estados Unidos, Suiza, Canadá, Austria y Alemania) en los que, desde la experiencia constitucional norteamericana, viene entendiéndose que junto a la cámara en la que se asienta la representación del pueblo del Estado como unidad, ha de existir otra cámara en la que estén representados los miembros de la Unión en su diversidad"*. Como es obvio, está citando a países de corte federal, contemplados como tales en sus textos constitucionales.

Una vez introducidos en el origen y significado de *"el poder, la representación y el pueblo"*, vamos a intentar ahora, poner en relación esos conceptos y nociones con lo que, al respecto, dice la Constitución española de 1.978. Me propongo hacerlo, analizando dos de los artículos en donde nuestra Carta Magna concreta estos principios que venimos tratando.

- *"La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado"*. (Artículo 1.2)
- *"Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado"*. (Artículo 66.1)

*"La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república"*¹⁴. Contrastando esta definición de Bodino (primera definición que de la soberanía se hacía y que así comentaba el profesor Garrorena en una de sus clases en la Universidad de Murcia, a la que tuve el privilegio de asistir) con el Artículo 1.2 de nuestra Constitución, resultaría que, *"el poder absoluto y perpetuo del Estado español reside en el pueblo español..."*. Siendo, entonces, absoluto porque, por encima de él, ya no hay otro (excepto el poder de Dios para el que así lo crea, como yo). El pueblo español sería, así, la última instancia a la que se podría recurrir; más allá no habría sino el mismo poder del pueblo. Y siendo perpetuo porque la residencia del poder en el pueblo es por siempre y para siempre.

¹³ - José Antonio Portero Molina, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Coruña. De su trabajo *Algunos interrogantes sobre la reforma del Senado* que se recoge en la obra "El Parlamento a debate" de Editorial Trotta, publicado en 1.997 y que engloba todos los trabajos del Congreso Nacional sobre "El Parlamento a debate" organizado por la Fundación de Estudios Políticos y Constitucionales *Lucas Mallada*, celebrado en Zaragoza el año 1.995.

¹⁴ - La expresión original de esta definición es *Majestas est summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas*, a la que añade Bodino: "Es necesario definir la soberanía, porque, pese a que constituye el tema principal y que requiere ser mejor comprendido al tratar de la república, ningún jurista ni filósofo político la ha definido todavía". Del Capítulo VIII de "Los seis libros de la República" escrito por Bodino en 1.576. Recogemos la edición de 1.992 de Editorial Tecnos.

Otra cosa será el depósito que, de ese poder soberano, efectúa el pueblo en uno, en varios o en muchos - surgiendo, así, las distintas formas de gobierno con consentimiento del pueblo -. Aunque también le pueden "arrebatar" el poder al pueblo - coactivamente o por la fuerza - y surgen, entonces, las distintas formas de gobierno sin consentimiento del pueblo. Ahora bien, al poder de estas últimas les negaremos el calificativo de soberano, pues no dejan de ser situaciones intermedias ya que, más tarde o más temprano, el pueblo que, en cualquier caso mantiene su soberanía, siempre recupera el poder para depositarlo, de nuevo, en quien estime oportuno a tenor de las circunstancias del momento.

De cómo el pueblo español deposita sus poderes, habla el Título III de nuestro vigente Texto constitucional. El pueblo español elige, libre y democráticamente, a sus representantes para que den vida a las Cortes Generales, en donde quedan depositados sus poderes para que, única y exclusivamente, sea desde allí desde donde "emanen" para todo el Estado español.

Respecto a como deben ser ejercidos esos poderes, ya se pronunció el pueblo español el seis de Diciembre de 1.978, cuando, refrendó mayoritariamente el vigente Texto constitucional. Constitución que no extingue el poder del pueblo puesto que éste, en cualquier momento, podría modificarla siguiendo los pasos de su Título X o, incluso anularla y darse otra totalmente nueva (cuestión aparte sería como hacerlo), pero nadie se lo podría impedir, salvo por coacción o por la fuerza puesto que, el pueblo español, es el único y exclusivo propietario de la soberanía nacional, como así queda establecido en su Artículo 1.2.

Mucho se ha dicho y se dirá sobre la representación y sus teorías. En apartados anteriores ya comentamos algunos aspectos de la misma que nos daban una visión general sobre el tema. Pero lo que ahora nos interesa abordar, y así me propongo hacerlo es si, el pueblo español, cuando elige a sus representantes para que conformen las Cortes Generales y depositar en ellas su poder soberano - que no su soberanía -, efectúa alguna reserva especial de ese poder para realizar, posteriormente con ella, una segunda cesión a través de nuevos y distintos representantes o, más bien, culmina en ese primer acto su total cesión, agotando con él, así, cualquier otra posible cesión de sus poderes.

Dicen Enrique Arnaldo y Enrique Alvarez¹⁵: *"La estructura de las instituciones políticas de las democracias liberales descansa en un principio célebre tantas veces reiterado, como a veces dejado de lado, el de la separación de poderes, cuyos basamentos se encuentran en el <<Tratado de Gobierno Civil>> de John Locke y su desarrollo en <<El Espíritu de las Leyes>> de Montesquieu".*

¹⁵ - Enrique Alvarez Conde es Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia y Letrado del Consejo General del Poder Judicial. Enrique Arnal de Alcubilla es Vocal del C.G.P.J. y Letrado de las Cortes Generales. Son coautores del trabajo *Autonomía Parlamentaria y Jurisprudencia Constitucional* que publica en el libro "Parlamento y Justicia Constitucional" la Editorial Aranzadi en 1.997 que recoge, a su vez, las "IV Jornadas de la Asociación de Letrados del Parlamento".

Y así se pronuncia Locke¹⁶: *"La legislatura no puede transferir a nadie el poder de hacer leyes; pues como ese poder le ha sido delegado por el pueblo, no puede pasárselo a otros. Sólo el pueblo puede determinar el tipo de Estado, lo cual hace constituyendo el poder legislativo e indicando en que manos ha de estar... El poder de la legislatura, al derivarse de una cesión voluntaria del pueblo, y de una institución hecha por éste, no puede ser otro que el que positivamente le ha sido otorgado, a saber: el poder de hacer leyes, y no el poder de hacer legisladores. Por lo tanto la legislatura está incapacitada para transferir a otros la autoridad de hacer leyes"*.

Y es nuestro Tribunal Constitucional el que completa de forma rotunda y clara la clásica función legislativa de las Cortes, función por excelencia de las mismas que, históricamente, identifica al Parlamento con el poder legislativo y que reitera de forma tajante - a mi manera de ver - la doctrina que exponíamos de Locke. Lo hace, en primer lugar, definiendo a la ley como *"norma sancionada y promulgada por el Rey"* (Artículo 62 CE.), *en cuanto expresión de la voluntad soberana del pueblo representado por las Cortes, únicamente sometida a la supremacía de la Constitución"* (STC. 29/1982 de 31 de Mayo F. 1º)¹⁷. Continúa diciendo nuestro más alto Tribunal en otra sentencia posterior: *" Las Cámaras... en su doble condición de representantes del pueblo español (Artículo 66.1 C.E.) en quien reside la soberanía (Artículo 1.2 C.E.) y titulares de la potestad legislativa (Artículo 66.2 C.E.), hacen realidad el principio de toda democracia representativa, a saber, que los sujetos a las normas sean, por vía de la representación parlamentaria, los autores de las normas, o dicho de otro modo, que los ciudadanos sean actores y autores del ordenamiento jurídico"*. (S.T.C. 24/1990 de 15 de Febrero, F. 2º). Y finalmente, matiza el Tribunal al hilo de su doctrina sobre los Decretos Legislativos y Decretos Leyes: *"Las Cortes Generales, en cuanto representantes del pueblo español, titular de la soberanía - declaración constitucional, pilar sobre la que se cimienta el régimen democrático y parlamentario hoy vigente en España - son las depositarias de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario"* (Artículos 66 y 1.2 C.E.-) (S.T.C. 51/1982 de 19 de Julio F. 1º, y antes, S.T.C. 29/1982)

Es mas que probable que estas referencias que acabamos de citar, no resuelvan las dudas que, al principio, nos planteábamos. Las hemos traído a colación con el propósito de averiguar si el pueblo español, cuando efectúa la elección de sus representantes a la Cortes Generales está, con ello, depositando todo su poder soberano (Artículo 1.2 C.E.) o, por el contrario, pudiera estar realizando una reserva de poder con el fin de que, ante unas postreras y distintas elecciones, pudiera depositar esa reserva de poder en otra ú otras instancias diferentes a las anteriores y que, de la misma manera, lo pudieran representar a otros niveles.

¹⁶ - John Locke. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Alianza Editorial 1.990. Traducción de Carlos Mellizo.

¹⁷ - Del libro, ya reseñado, que incluye el trabajo *La función legislativa en la jurisprudencia constitucional*, elaborado por Jose A. Vitoras Jiménez, Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía, en donde recoge estas Sentencias del Tribunal Constitucional que transcribo literalmente.

En los ya comentados principios clásicos sobre los que descansan las instituciones políticas de las democracias liberales y que, a mi entender, son las que recoge en su doctrina el Tribunal Constitucional, pueden encontrarse las respuestas a nuestras dudas.

- *"La legislatura no deberá ni podrá transferir a nadie el poder hacer leyes, ni depositarlo en lugar diferente de aquel en el que el pueblo lo ha depositado".* (Locke - Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil)
- *"La soberanía dada a un príncipe con cargas y condiciones no constituye propiamente soberanía, ni poder absoluto... Si la soberanía es indivisible, ¿cómo se podría dividir entre un príncipe, los señores y el pueblo a un mismo tiempo?".* (Jean Bodin - Los seis libros de la República)

Y si con nuestra mirada y atención puesta en estos principios, reflexionamos sobre las cuestiones que nos vienen preocupando, empleando para ello un orden secuencial, lógico y sistemático, podríamos establecer:

- Que según el Artículo 1.2 de la Constitución Española de 1.978, el propietario único y exclusivo de la soberanía nacional es el pueblo español y que, con la elección de sus representantes a las Cortes Generales, lo que hace es depositar en ellas su soberanía - que no transferirles su propiedad - para que así, puedan ejercer en su nombre y conforme al mandato Constitucional, ese poder soberano.
- Que siendo indivisible la soberanía y dándose con cargas o condiciones, no constituiría propiamente soberanía, ni por lo tanto poder absoluto.
- Que la legislatura (Cortes Generales) no podrá transferir a nadie el poder hacer leyes (que es el auténtico poder soberano puesto que, cosa distintas, será la ejecución y control de esas leyes) ni depositar el poder recibido en lugar diferente.

A simple vista, parece, pues, evidente que, desde estos principios clásicos de las democracias liberales, no puede efectuarse, por parte del pueblo, reserva de poder alguna para que, posteriormente, pudiera ser depositada en otras instancias distintas de las Cortes Generales. Lo que también parece que se ha venido a cuestionar, es la actual vigencia de esos principios clásicos a los que nos venimos refiriendo y, en especial, ese concepto o definición que, de la soberanía, estamos asumiendo, pues como dice Díaz - Picazo¹⁸:

- "A partir del momento en que dejó de ser coherente y realista, el concepto de soberanía comenzó a deslizarse por la pendiente de la idealización e, incluso, de la mitificación. Dicho de otro modo, en la medida que ha ido perdiendo su capacidad de descripción de la realidad, ha ido progresivamente dejando de ser convincente como justificación de la forma del poder político".

Tras esta dilatada exposición, necesaria por otro lado, para unificar criterios y dejar fijados el sentido de ciertos conceptos, es ahora el momento idóneo para que abordemos el prometido análisis de los Artículos 1.4 y 9.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha.

- *"Los poderes de la Junta de Comunidades emanan de la Constitución, del pueblo y del presente Estatuto"*. (Artículo 1.4 EE. AA. CLM.)
- *"Las Cortes de Castilla - La Mancha representan al pueblo de la Región"*. (Artículo 9.1 EE. AA. CLM.)

Concretábamos al principio la noción del poder político - así calificamos al "poder" para el tema que nos ocupa - en dos notas características. La primera era, *la posesión del monopolio de la fuerza*; la segunda, *la legitimidad*, expresada a través de la libre elección de los gobernantes que aboca en la obediencia por convencimiento.

También decíamos, por otra parte, que a través de las elecciones libres, el pueblo reconocía a los elegidos como sus representantes, otorgándoles así, mediante el acto de la elección, la legitimidad necesaria para que puedan conformar las Cortes Generales y ser ellas las que procedan al ejercicio de su poder soberano.

Posteriormente, ya dentro del apartado anterior, procedimos a relacionar las nociones de "poder" y de "pueblo" (del que decíamos que lo componían la totalidad de los españoles, suma de cada uno de ellos en su calidad de personas individuales), con la Constitución española de 1.978, (en su Artículo 1.2 - *la soberanía* - y en su Artículo 66.1 - *la representación* -), planteando la cuestión de si el pueblo español hacía, o no, alguna reserva del poder soberano que ostenta cuando lo depositaba en las Cortes Generales mediante el acto de la elección de sus representantes. Cuestión que, quizás para algunos pudiera plantear dudas, pero que, a mi entender, no cabe sino resolver en que todo el poder soberano del pueblo español queda depositado en las Cortes Generales, sin que llegue a efectuar reserva alguna del mismo.

Dando, pues, por sentadas las inferencias precedentes, estamos en disposición de desgranar esas, que venimos repitiendo y nos están ocupando, nociones o conceptos - poder, representación, pueblo - pero, ahora, dentro del contexto del Estatuto de Autonomía de Castilla - La Mancha.

Comenzaremos por plantearnos el tipo de poder a que se refiere el Artículo 1.4 del Estatuto de Castilla La Mancha, pues a la vista de la conceptualización que hacíamos del poder político, va a ser difícil que lo podamos considerar como tal, ya que le faltaría una de las más elementales notas característica del mismo; el monopolio de la fuerza. Pero, por otro lado, también es cierto que *"las Comunidades Autónomas gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa, que corresponde a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política"*. (S.T.C. 25/1985) Así pues, parece que una cierta parcela de "poder político" si le debiéramos de atribuir a la

¹⁸ - Luis María Díez - Picazo, profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Pompeu y Fabra, publica en la Revista "Claves de la Razón Práctica" en su número 79 ENE/FEB de 1998 el trabajo *Europa.- Las insidias de la soberanía* de donde se extrae el párrafo comentado.

Junta de Comunidades, aunque nunca podría ser el mismo poder político que venimos refiriendo puesto que, en primer lugar e insistiendo en lo dicho, le faltaría la nota característica de la coacción al no estar dotado del monopolio de la fuerza y, en segundo lugar, ese poder del que habla el Estatuto, nunca sería un poder inmediato; es decir, nunca sería un poder recibido directamente del pueblo como titular soberano del mismo (conveníamos en que, el pueblo español, deposita su poder soberano, del que es único y exclusivo propietario, en las Cortes Generales, sin efectuar, al menos para nosotros, reserva alguna del mismo), sino que, más bien, sería un poder mediato, cuyo origen enraiza directamente en la Constitución y deviene del Estatuto de Autonomía que, aunque con peculiaridades especiales, no deja de ser una Ley Orgánica que ha necesitado - como cualquier otra de sus características - la aprobación de las Cortes Generales. *"Es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución"*. (S.T.C. 4/1981). *"Es el legislador, sin embargo, el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuales son esos intereses (gestión de sus respectivos intereses de las CC. AA. - Artículo 137 C.E.), los define y precisa su alcance, atribuyendo a la entidad las competencias que requiere su gestión"*. (S.T.C. 37/1981)

Pero, con todo, y admitiendo que ese poder de la Junta de Comunidades sea un tipo de poder especial, distinto al que venimos calificando como poder político, no podremos negar la táctica dubitativa que emplea el Artículo 1.4 del EE. AA. C.L.M. (*"Los poderes de la Junta emanan de la Constitución, del pueblo y del presente Estatuto"*). Dudas que, al enfrentar este Artículo con el Artículo 1.2 de nuestra Constitución (*"La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado"*), se pueden transformar en graves contradicciones o "interesadas" e "intencionadas" repeticiones.

Reafirmando la argumentación que venimos manteniendo, los poderes de la Junta de Comunidades no emanan directamente del pueblo, es decir, de manera inmediata del mismo, sino que los recibe de manera mediata, esto es, de la Constitución, como bien se recoge en el Artículo 1.4 del Estatuto y se definen en el mismo. Por tales motivos, esa "inclusión" del pueblo que al mismo tiempo se lleva a cabo en este Artículo, provoca las dudas y contradicciones que referíamos al principio.

Si como resulta evidente, *los poderes de la Junta emanan de la Constitución* y esta a su vez *emana del pueblo español en quien reside la soberanía nacional*, el pueblo al que se refiere el Artículo 1.4 del Estatuto de Autonomía, no puede ser otro que el mismo pueblo español referido en el Artículo 1.2 de la Constitución española de la que emana. El pueblo de Castilla La Mancha, como tal pueblo, cuando interviene en las elecciones autonómicas, lo que hace es legitimar con su voto a los elegidos que sitúa en los Órganos de la Junta de Comunidades, con el fin de que puedan llevar a cabo el ejercicio de ese, que habíamos dado en llamar "tipo especial de poder", dentro de su "Autonomía". Autonomía que, a tenor de las nociones y conceptos que venimos manejando, *"no es soberanía y aun este poder tiene sus límites y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía"*

puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el Artículo 2 de la Constitución". (S.T.C. 4/1981 - F.J. 3º)

Retomando, para concretar y finalizar, el Artículo 1.4 del EE. AA. CLM. Y siendo fieles a la línea argumental que venimos sosteniendo, deberíamos traducir que, los poderes de la Junta de Comunidades emanan de la Constitución y se concretan, o definen, en el Estatuto de Autonomía; el pueblo de Castilla La - Mancha (que es el que parece referirse este Artículo pues, caso contrario, no tendría ningún sentido su inclusión en el mismo) interviene para elegir a quienes tienen que ejercerlo, legitimándolos, así, en sus funciones.

Una vez debatido el Artículo 1.4, trataremos de proceder, igualmente, con el contenido del Artículo 9.1. Iniciaremos este "debate" poniendo en duda - pues sino no habría debate - que *"Las Cortes de Castilla La Mancha representan al pueblo de la Región"*.

En una primera lectura, es el propio Estatuto el que siembra nuestras dudas cuando, en su Artículo 10, punto 1, párrafo 2º, dice: *"Los Diputados de Castilla La Mancha representan a toda la Región..."*. Este planteamiento nos hace vacilar entre si son los Diputados o las Cortes los que ejercen la función representativa, y aquí nos surge otra duda, pues también nos hace vacilar de si representan a la *Región*, como tal, o *al pueblo de la Región*.

Pero no son éstas las cuestiones que pretendíamos abordar en nuestro debate. No nos interesa, aquí y ahora, saber quienes son los que pudieran representar al pueblo o a la Región de Castilla La Mancha. Lo que sí nos interesa abordar, insistiendo en nuestras argumentaciones anteriores, es una reflexión sobre si, verdaderamente, y al margen de esos otros detalles, existe una representación como tal.

Dice el Artículo 23.1 de la Constitución española de 1.978: *"Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medios de representantes, libremente elegidos..."* Y es nuestro Tribunal Constitucional el que, por medio de su jurisprudencia, nos concreta cuales han de ser las *notas esenciales del concepto de representación política*: *"El sentido democrático que en nuestra Constitución (Artículo 1.2) reviste el principio del origen popular del poder obliga a entender que la legitimidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular. Es obvio, sin embargo, que pese a esa identidad de legitimación de todos los titulares de cargos y funciones públicas, sólo se denominan representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la elección popular, esto es, aquellos cuya legitimación resulta inmediatamente de la elección de los ciudadanos"* (S.T.C. 10/83 de 21 de Febrero)

Luis Aguiar viene a recoger y, en sus palabras podemos profundizar en esa doctrina de nuestro más Alto Tribunal cuando manifiesta de este que: *"Mediante la jurisprudencia antes citada ha llevado a cabo una reconstrucción de la noción clásica de representación política y de la relación representativa construyéndola básicamente a partir del Artículo 23.1 C.E. y haciéndola descansar primariamente en su carácter electivo frente a cualquier otro tipo de consideración, pero no podemos ignorar que es el propio Tribunal Constitucional quien en la*

Sentencia 10/83 proclama el origen popular del poder que deviene del principio de soberanía (Artículo 1.2 C.E.), de manera que, de la actuación popular a través de las elecciones libres surgen sus representantes que mediante esta actuación reciben la legitimidad para su cometido".¹⁹

Parece, pues, evidente, como ya hemos venido sosteniendo desde el principio que, es el pueblo, como propietario único y exclusivo del poder soberano, quien en el acto de la elección legitima a sus representantes pero, también parece evidente que no se limita sólo a elegirlos sino que, obviamente, debe de hacerles el "depósito" de ese poder para que pueda ser ejercido de la manera que, el mismo pueblo, ha establecido previamente en la Constitución.

Sí bien, esta última cuestión no es abordada explícitamente en la jurisprudencia que comentamos, por lo que no parece quedar claro la carga de poder que recibe, o deben de recibir nuestros representantes con el acto de la elección, como tampoco si, en el acto de la elección, se establece depósito de poder alguno. Por tal motivo, a esta deducción habremos de llegar mediante la vía de un lógico y simple razonamiento (Sí *todos los poderes emanan del pueblo*, de alguna manera y en algún momento se deberá de efectuar el "traspaso" o "depósito" de ese poder y no podría ser otro que el acto de la elección) ya que, a nuestro "Intérprete Constitucional" no le parece oportuno - siguiendo con su tradicional criterio - entrar en aquellas cuestiones que no le son "sometidas" y nuestra Constitución se limita a proclamar que: *"Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo"* (Artículo 67.2), sin profundizar más a cerca de cómo y de que tipo es el mandato que reciben nuestros representantes.

Y es llegado a este punto, donde retomamos aquella idea sobre la representación, ya comentada, del profesor Garrorena, asumiendo plenamente lo que dice sobre la tendencia a identificar, reductivamente, representación con poder: *"Representar, ahora, no es <<actuar ante>>, si no <<estar por>>, esto es, no es actuar por nosotros ante el poder, sino - lo que nos desplaza a un contenido funcional e institucional muy distinto - estar por nosotros en el poder"*. Razonamientos que también enlazamos con los ya comentados al abordar el tema de los poderes de la Junta de Comunidades y que aquí reiteramos, recordando de nuevo las dos Sentencias que referíamos de nuestro Tribunal Constitucional y que vienen, perfectamente, a ilustrar la tesis que intentamos sostener: *"Las Comunidades Autónomas gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa, que corresponde a los entes locales, ya que añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política"*. (STC. 25/1985) Como ya argumentábamos, la Junta de Comunidades goza de lo que habíamos dado en llamar "un cierto poder", pero matiza el Tribunal, *"es el legislador, sin embargo, el que, dentro del marco de la Constitución, determina libremente cuales son esos intereses, los define y precisa su alcance, atribuyendo a la Entidad las competencias que*

¹⁹ - Del libro ya reseñado en notas anteriores. Luis Aguiar Luque, Catedrático de Derecho constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid, en su trabajo en él recogido, *La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional*.

requiere su gestión". STC. 37/1981) y concreta sobre la "emanación" de poderes: "Es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución". (STC. 4/1981)

Recopilando y reflexionando, deberíamos de estar de acuerdo en que, o bien coincidimos en no conceder la representación que proclama el Artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía o, caso de concedérsela, tendríamos que convenir en que nos debe de suscitar algún tipo de duda, especialmente si lo relacionamos con el Artículo 66.1 de nuestra Constitución ("*Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado*"), que es con el que, a nuestro entender, se le ha pretendido "emparentar".

Dudas que se nos deben de disipar en cuanto a la legitimidad de los representantes electos, pues, en ambos casos - Constitución y Estatuto - su legitimidad deriva de la elección popular; esto es, su elección deviene de una intervención inmediata del pueblo, (todo el pueblo español en el primer caso, y sólo una parte - el de Castilla La Mancha - en el segundo). Pero dudas que permanecen, en cuanto a la representación y carácter de los poderes "depositados". Pues, si bien se constata favorablemente en el caso de las Cortes Generales, merced a su proclamación como tales por el Artículo 66.1 de la Constitución y en virtud del principio de soberanía proclamado por el Artículo 1.2 de la misma, no se pueden constatar, al menos con la misma rotundidad, para el caso de las Cortes de Castilla La Mancha, cuya representación viene proclamada por el mismo Estatuto y, como venimos sosteniendo, sus posibles "poderes", no emanan directamente del "pueblo de Castilla - La Mancha"; es decir, no devienen de un acto inmediato de ese pueblo como tal, sino que devienen de la propia Constitución y, en todo caso, emanarían, no del pueblo castellano-manchego, sino del mismo pueblo español en su totalidad.

IV) - PODER, REPRESENTACION Y PUEBLO EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA DE LAS RESTANTES DIECISEIS COMUNIDADES AUTONOMAS.

Pero estas particularidades que comentamos, no lo son exclusiva del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha. Perfectamente, pueden ser aplicables a los de cualquiera de las restantes Comunidades Autónomas. Aunque sea, fugazmente y de pasada, intentaremos confrontar nuestros argumentos con los Textos de los distintos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas que conforman nuestra actual división territorial. Lo haremos respecto a aquellos conceptos y nociones que venimos barajando sobre el poder, la representación y el pueblo, y que ya esgrimíamos. Especialmente, cotejaremos las ideas y fundamentos que, sobre ellos, manteníamos anteriormente cuando, con el Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha, abordábamos la tarea de elaborar nuestra particular tesis sobre el tema.

Previamente, unas aclaraciones y precisiones que interesa resaltar. La primera es que esta tarea la acometemos sin entrar a valorar aquellos derechos históricos o de similar índole que cualquiera de las Comunidades, con un posible derecho a ello, vienen alegando en este sentido;

es decir, esta confrontación y cotejo, la vamos a practicar de un modo "aséptico" respecto a esos posibles derechos. La segunda es que, para llevarla a cabo, emplearemos como Texto básico de referencia, el Código de Leyes Administrativas de Eduardo García de Enterría publicado por la Editorial Civitas en el año 1.995.

Cuando los Estatutos hablan del "poder" o de los "poderes", la fórmula más socorrida es la misma que, para tal fin, utiliza la propia Constitución (*Los poderes emanan...*). Esta fórmula la utilizan nueve de las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía, si bien, tres de ellos, añaden alguna novedad a la fórmula utilizada por el Estatuto de Castilla La Mancha, cuya diferencia estriba, solamente, en el orden en que se enuncia el origen de la "emanación" de sus poderes.

Estos son los que, usando la misma fórmula, efectúan nada más que una variación en su orden.

- Castilla - La Mancha ordena: Constitución, pueblo y Estatuto.
- Extremadura ordena: pueblo, Constitución y Estatuto.

Finalmente, hay cuatro que repiten el mismo orden.

- Cataluña, Galicia, Cantabria y Murcia: Constitución, Estatuto y pueblo

Aquellos que utilizan una fórmula de "emanación" distinta y particular son estos.

- Andalucía: "... emanan de la Constitución y del pueblo, en los términos del presente Estatuto".
- La Rioja: "... emanan del pueblo y son ejercidos de acuerdo con la Constitución Española y el presente Estatuto de Autonomía".
- Canarias: "... pueblo canario del que emanan sus poderes conforme a la Constitución Española y a este Estatuto"

Existen dos Comunidades que en sus Estatutos de Autonomía no refieren la "emanación" de poderes y cuando hablan del "poder", mencionan solamente el ejercicio del mismo.

- El País Vasco: "Los poderes se ejercerán a través del Parlamento, Gobierno y Presidente".
- Madrid: "Los poderes de la Comunidad Autónoma de Madrid se ejercerán a través de sus instituciones de autogobierno".

Por último, son seis los Estatutos de Autonomía que no incluyen mención alguna al "poder" o a los "poderes". Ni para hablar de su "emanación", ni para hablar sobre su "ejercicio".

- Asturias, Comunidad Valenciana, Aragón, Navarra, Islas Baleares y Castilla - León.

De otro lado, y en lo que respecta a la técnica que se utiliza en los Estatutos de Autonomía para hablar de la representación, hemos constatado que, en la mayoría de ellos - doce -, se emplea idéntica fórmula de la que se vale el Estatuto de Castilla La Mancha.

- Cataluña, Andalucía, Asturias, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Navarra, Extremadura, Islas Baleares y Castilla y León: "Las Cortes (Parlamento, Asamblea, etc.) representan al pueblo de..."

Otros dos Estatutos, en lugar de representación, hablan de *Organo representativo*.

- Canarias: *"El Parlamento, órgano representativo del pueblo canario"*.
- Madrid: *"La Asamblea de Madrid, órgano legislativo y representativo del pueblo de Madrid"*.

Finalmente, los tres restantes, no hacen mención alguna en los Textos de sus Estatutos de Autonomía a la cuestión de la representación, limitándose solamente a plantear alguna cuestión respecto al ejercicio de los poderes a través del Parlamento y referencias similares.

- País Vasco, Galicia y Cantabria.

Para concluir y, tras este breve y sintético examen a nuestros Estatutos de Autonomía, cabría preguntarnos si es posible concluir con alguna reflexión que pudieran ayudarnos a resolver esas dudas que, desde el principio, nos venimos planteando, particular y especialmente, en el tema de la representación.

En principio, y sin entrar a valorar otros estudios más extensos y profundos que pudieran apuntarnos alguna sistemática, en función de las vías de acceso y procedimiento de cada una de las diecisiete Autonomías y de sus posibles antecedentes históricos, la deducción a la que nos podemos aproximar es la siguiente. Cada Comunidad Autónoma, ha elaborado su Estatuto de Autonomía con referencia preferente y primordial a unos intereses particulares sin tener en cuenta los generales y que ha buscado una semejanza con la forma de redacción del Texto de nuestra Constitución, sin valorar, en amplitud y profundidad, el fondo del mismo. En pocas palabras; pretenden parecerse a la misma Constitución de la que emanan y se olvidan de desarrollar lo que en ella se contiene sobre las propias Comunidades Autónomas y sus Estatutos.

Por otra parte, y a mi modesto entender, habría sido deseable que las mismas Cortes Generales hubieran intentado aprovechar el trámite de aprobación de cada uno de los Estatutos de Autonomía para tratar de corregir esas "discrepancias" que apuntamos, con una intervención prolija y minuciosa en sus formas, que no en su fondo, de manera que hubiera posibilitado la unificación de criterios en la redacción de sus textos con el fin, único y exclusivo, de homogeneizar esos conceptos y definiciones fundamentales.

En esta línea se pronuncia el profesor Eliseo Aja²⁰ de las que nos servimos para poner colofón a este apartado:

- *"Sin duda, el Estado Autonómico es la forma más avanzada de descentralización política de la historia de España, pero la indefinición y confusión existente devalúa incluso sus aspectos más positivos... En mi opinión, esto sucede porque el desarrollo de las autonomías se ha concentrado principalmente en el debate sobre las competencias respectivas del Estado o de las Comunidades Autónomas y nada, o casi nada, en el nuevo modelo de Estado que posibilita la Constitución"*.

²⁰ - De la Revista "Historia 16" reseñada en la nota(1-a) en que Eliseo Aja, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, publica el trabajo *"Balance polémico"* (de las autonomías).

A modo de consideraciones finales, recordemos que, comenzábamos este trabajo con el propósito de intentar arrojar alguna luz sobre la posible "invención" de un nuevo modelo de Estado, que parece alumbraba la Constitución española de 1.978, para desviarlos, posteriormente, hacia un estudio y análisis de los ejes fundamentales en los que entendemos se asienta el principio de soberanía, a través de unas reflexiones sobre los conceptos y nociones de poder, representación y pueblo.

Procuramos, luego, hacer una aproximación al origen y significado de esas nociones y conceptos que, al ponerlos en relación con sus inclusiones en nuestro Texto constitucional, parecen encuadrar perfectamente en su alcance y contenido:

- *"La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado".* (Artículo 1.2 C.E.)
- *"Las Cortes Generales representan al pueblo español..."* (Artículo 66.1 C.E.)

Precisábamos, seguidamente, que atribuyendo a estos dos artículos la propiedad de ser los pilares básicos sobre los que se cimienta el *Estado social y democrático de derecho* en que España se constituye en virtud del Artículo 1.1 de nuestra Constitución, encartan de manera casi perfecta en las nociones y conceptos tradicionales que se han venido pronunciando a lo largo del tiempo y de la historia sobre el poder, la representación y el pueblo.

Pero, al mismo tiempo, también precisábamos que ese encarte no podía producirse - ni a lo mejor tampoco se produciría si nuestro intento de relacionar esos conceptos lo extendiéramos a la totalidad del Texto constitucional y no solamente a los dos Artículos citados - cuando, de manera similar, dirigiáramos la confrontación hacia los Estatutos de Autonomía de nuestras diecisiete Comunidades Autónomas, particular y especialmente, hacia la Comunidad Autónoma de Castilla - La Mancha:

- *"Los poderes de la Junta de Comunidades emanan de la Constitución, del pueblo y del presente Estatuto".* (Artículo 1.4 EE.AA. CLM.)
- *"Las Cortes de Castilla - La Mancha representan al pueblo de la Región".* (Artículo 9.1 EE.AA. CLM.)

El posible significado que concretábamos para los conceptos de representación, poder y pueblo, tal y como se proclaman en nuestra Carta Magna, entendemos, no se puede trasladar de igual manera, si nuestro intento lo dirigimos a concretar el significado de esos mismos conceptos en su proclamación por el Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha, o del resto de las autonomías. La concepción de ese poder, de esa representación y de ese pueblo, se nos antoja diferente, si lo entendemos en uno u otro contexto y, como es obvio, no por la simpleza de que se pueda extender a la totalidad de España o a una región o comunidad en particular.

Para la lógica comprensión de una posible analogía en el significado de los conceptos que barajamos, en un contexto comparado de Estatuto y Constitución, que únicamente pudiera

provocar unas normales e inevitables "imprecisiones", necesitaríamos de un superior esfuerzo y de distintas variaciones y matizaciones en el Texto de cada Estatuto, puesto que es éste el que emana de la Constitución y no al contrario. De esta manera, se disiparían, probablemente, todas las dudas que se nos suscitan y se evitarían, así, esas "provocadoras" e "interesadas" confusiones que aludíamos, y que tanto están dificultando la interpretación de estos Textos para su correcta y exacta aplicación. De este modo, dejaríamos, solamente, en manos de esa última instancia que es nuestro Tribunal Constitucional, la habitual tarea de suplir y superar las simples "imprecisiones" y no la de demandarle la impropia y ardua misión de "sustituir" al constituyente, no en la interpretación del Texto Constitucional, pues es este uno de sus principales cometidos, sino en el de exigirle se convierta en "constituyente".