

ALCANCE JURIDICO DE LAS CLAUSULAS DEFINITORIAS CONSTITUCIONALES

(A propósito de la calificación del Senado
como Cámara de representación territorial)

JUAN JOSE SOLOZABAL ECHAVARRIA

SUMARIO: I. El problema de la interpretación de las cláusulas definitorias constitucionales.-II. Las normas constitucionales definitorias: entre las normas directivas y las organizativas.-III. Las cláusulas definitorias constitucionales y el régimen político.-IV. Virtualidad integradora y capacidad expansiva de las cláusulas definitorias en la actuación del ordenamiento constitucional.

I. EL PROBLEMA DE LA INTERPRETACIÓN DE LAS CLÁUSULAS DEFINITORIAS CONSTITUCIONALES

Nuestra Constitución en el artículo 69 dedicado al establecimiento de la composición del Senado, así como al señalamiento de las bases, régimen electoral y la duración del mandato de sus miembros lo califica como «Cámara de representación territorial».

La interpretación del significado y alcance jurídicos de esta fórmula definitiva plantea algunos problemas que en modo alguno pueden resolverse recurriendo a la exposición de la génesis parlamentaria de la misma. Sabida es, en efecto, la escasa consideración que el criterio histórico alcanza en la interpretación constitucional, en la que apenas se le atribuye una función auxiliar o complementaria.

No cabe conferir verdadera *voluntas legislatoris* a una Asamblea, esto es una reunión de parlamentarios caracterizados por sus propios propósitos políticos, opiniones e intereses, seguramente contradictorios entre sí, y de otro lado una vez producidas las normas éstas se independizan de su autor y han de ser consideradas objetivamente «como medios o instrumentos del sistema

jurídico, como sus elementos ordenativos» (1). En todo caso la *mens* que en la norma el intérprete debe hallar no es sino la de la norma misma y no de la del órgano que la emanó.

Desde esta perspectiva, en efecto, no es posible llegar muy lejos. La fórmula se introdujo en la Constitución como una concesión de quienes, preponderantes en las Cortes: UCD y AP, tenían en la mente la idea de un Senado conservador (2) que deparase la oportunidad de rectificar los

(1) PIERANDREI: «Interpretazione della Costituzione» in *Studi di Diritto Costituzionale in Memoria de Luigi Rossi*, pp. 162-163. Milano, 1952.

«Acerca del instrumento histórico se observa que no reviste la importancia que le atribuían los autores de la orientación histórica subjetiva, que consideraban la interpretación como una actividad historiográfica destinada a establecer la intención del órgano normativo considerado como «creador originario de la norma», esto es una intención o voluntad subjetivamente individualizable e imputable. En contra de tal enfoque se ha observado acertadamente que el órgano normativo se encuentra formado por una asamblea, cuyas mayorías a menudo están animadas de motivos diversos en la aprobación de las disposiciones singulares y además que las normas jurídicas se presentan como imperativas, a considerar en su objetividad como medios o instrumentos o elementos ordenativos del sistema jurídico. Pero, de otra parte, tampoco es posible seguir la dirección opuesta que tiende a negar todo valor a la investigación histórica, pues es siempre útil y en ciertos casos necesario tener en cuenta la génesis del precepto y el momento histórico en el cual surge y por consiguiente las orientaciones inspiradoras y las instancias y datos histórico-políticos que han determinado su formación, de modo que los trabajos preparatorios pueden suponer notable valor para comprender la *ratio* y la voluntad de la norma constitucional. Por tanto, el instrumento histórico rara vez puede considerarse fundamental, pero de otro lado no puede ser descuidado o ignorado, pues sirve para considerar la norma en el más amplio cuadro de las vicisitudes de la vida de un pueblo» (pp. 40-42, ANTONIO PENSOVECCHIO LI BASSI: *L'Interpretazione delle norme costituzionali*, Milano, 1972).

Está dispuesto a conferir a la perspectiva histórica un cierto rol interpretativo, dada la especial dependencia política de la Constitución y su carácter pactado, Pietro MEROLA CHIERCHIA:

«Parece lícito reconocer a la investigación sobre los trabajos preparatorios en la interpretación de las normas constitucionales una importancia mucho mayor de la que de ordinario le es atribuida, precisamente porque permite especificar no ya la voluntad de los particulares o de los grupos participantes en la Asamblea, sino la voluntad social de la que eran portadores, entendida como síntesis de valores, sentimientos y aspiraciones comunes, que se traducen en el plano normativo, en los principios constitucionales.» *L'Interpretazione sistematica della Costituzione*. Padova, 1978, p. 222.

(2) La comprensión del término «representación territorial» que en definitiva apunta –no sólo pero también– a una especialización funcional debe enmarcarse realizando una esquemática alusión a la problemática de la significación de la institución del Senado, diferente según se trate de un sistema político unitario, en sus versiones histórica o actual, o de un ordenamiento compuesto.

La discusión sobre el sentido de una segunda Cámara aún sigue acaparando la atención de los estudiosos y ciertamente en modo alguno el interés de la cuestión es exclusivamente académico. Es pacífica la aceptación de su rol histórico como institución de la monarquía constitucional, que de un lado ofrecía un aspecto claramente conservador, dada la composición exclusivamente aristocrática del Senado que intervenía en la elaboración de las leyes en pie de igualdad con la Cámara Baja, cuyos «excesos» impedía; pero que de otro permitió la integración en el régimen representativo de elementos procedentes del antiguo régimen y cuya oposición hubiese sido peligrosa para la estabilidad política del nuevo.

También se acepta pacíficamente la adecuación de una organización del Parlamento bicameral para un sistema federal o federalizante. La Cámara Baja representa al conjunto de la población y opera como elemento centripeto y unificador; la Cámara Alta representa directamente a los Estados integrantes, en cuanto tales, y les suministra una ocasión de contribuir a la formación de la voluntad

«excesos» democráticos de la Cámara Baja, aunque este motivo de fondo, verdadera función latente asignada efectivamente al Senado, se encubriera con argumentos que lo presentaban como una cámara con importantes funciones «técnicas» —pensando en la especialización y la importante contribución al trabajo legislativo de algunas segundas cámaras, sobre todo la Cámara de los Lores del Parlamento británico, en donde ésta aligera el trabajo a los Comunes y en la que tienen su asiento reconocidos profesionales del derecho— o representativas, trasladando al órgano parlamentario la complejidad de la sociedad moderna, a quienes deseaban aproximar en la medida de lo posible nuestro Senado al modelo federal, como era el caso de los grupos nacionalistas y los partidos de la izquierda parlamentaria, pensando por tanto en un Senado autonómico o, si ello no fuera posible, en su simple desaparición (3).

La definición constitucional del Senado es, posiblemente, pues, un componente que no deja de plantear importantes problemas hermenéuticos y posibilita interesantes desarrollos institucionales y normativos, y corresponde

estatal, reflejando así el pluralismo territorial y suministrando una oportunidad para su reconocimiento y coordinación.

Esta correspondencia, sin embargo, no debe extremarse. Como se ha recordado de modo certero (PORTERO MOLINA, José Antonio, «El Senado en la Constitución Española», en *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Zaragoza 1979), Walter SHARP, en 1922, la cuestionaba; y la práctica político-constitucional ofrece excepciones a la misma, así el Estado «regional» de nuestra Segunda República no adoptó un Parlamento bicameral.

Cuando surgen más problemas es a la hora de justificar la organización bicameral en nuestro tiempo para Estados no federales o aquellos que aun teniendo tales rasgos no estructuran el Senado según este principio. En la actualidad se proponen para el Senado una serie de funciones —llamémoslas *expresas*— de carácter técnico: El Senado permite una reconsideración serena de cuestiones que han podido ser tratadas con apasionamiento en la Cámara Baja; el Senado ofrece una oportunidad de mejora de proyectos que su «politización» en la otra Cámara ha descuidado, etc... Se trata, en suma, de las funciones que VIRGA llama gráficamente de «reflexión, raffadamento, contrapesso e tecnica».

Otros proponen una concepción «no política» del Senado que le habilitaría para adoptar una función relativamente neutral en el sistema, estabilizadora, al arbitrar los conflictos entre Ejecutivo y Cámara Baja y permitir la integración de personalidades no políticas y representantes de espacios políticos no convencionales...

Realmente las razones que se presentan como justificadoras —fuera de los supuestos federales— del mantenimiento de la Segunda Cámara no son muy fuertes: La parcialidad política es muy difícil de evitar y en la práctica es casi imposible que el Senado no desempeñe una *función latente*, coincidente con el significado histórico conservador de la Institución.

(La distinción entre funciones manifiestas y latentes se utiliza según R. MERTON, *Social Theory and Social Structure*).

(3) FERNÁNDEZ SEGADO recuerda, y se adhiere a ella, la opinión de OSCAR ALZAGA, para quien la expresión «Cámara de Representación Territorial» no es más que una fórmula de compromiso para salvar el enfrentamiento entre la tesis de quienes querían ver reflejado el artículo segundo de la Constitución, concibiendo el Senado como una Cámara de las nacionalidades y regiones» y quienes «estimaban que la Segunda Cámara debía ser el órgano de representación de las provincias, cuyo relieve constitucional viene reconocido por los artículos 137 y 141 de nuestra Ley de Leyes» (FRANCISCO FERNÁNDEZ SAGADO, «El Bicameralismo y la Naturaleza del Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 6, p. 80).

al carácter híbrido (4) de nuestro Senado, equidistante entre su condición reduplicadora y conservadora –aunque no confesada ni confesable en que piensan las fuerzas políticas dominantes en el momento constituyente–, y el modelo imposible al que, tal vez con sinceridad discutible, otros grupos políticos apuntan.

Pero si la vía de la interpretación subjetiva de la cláusula calificatoria del Senado del artículo 69 apenas conduce a sitio alguno, bien sea por las propias carencias de dicho criterio hermenéutico o por la significación retórica que el constituyente efectivamente le atribuyó, en modo alguno el jurista debe contentarse con este resultado. Antes bien, y como intentaremos mostrar a lo largo de este trabajo, esta definición que se propone para nuestro Senado aparte de estar relacionada con algunos de los problemas más vivos en la hora actual de la teoría jurídica de la Constitución y de la propia configuración del Estado democrático (idea de la representación y articulación institucional del pluralismo territorial), posibilita la incorporación, presente o futura, de contenidos organizativos o materiales congruentes con ella de importante trascendencia tanto en el plano jurídico como político.

Una exposición del significado a atribuir a la calificación que nos ocupa debe comenzar ocupándose del problema del valor jurídico de las cláusulas definitorias constitucionales; de las que la expresión «Cámara de representación territorial» es un ejemplo.

La insistencia con la que se proclama con toda justicia, el carácter normativo de la Constitución, de toda la Constitución, en su condición de

(4) Aunque repitamos esta caracterización tópica de nuestro Senado –véase por todos el excelente trabajo de RAMÓN PUNSET «La estructura bicameral de las Cortes Generales» en *Las Cortes Generales*, Madrid 1983–, ello no quiere decir que no consideremos algo precipitada la posición generalizada respecto de este órgano constitucional.

La doctrina, que ha sido quizás excesivamente dura en su juicio sobre la configuración institucional del Senado, ha reprochado a los constituyentes fundamentalmente la incongruencia de establecer un Senado con un criterio de elección que no difiere sustancialmente del del Congreso, situándole en cambio en una clara posición de subordinación; y el haber desaprovechado la oportunidad de haber establecido una Cámara verdaderamente de representación territorial, coordinando y articulando el sistema constitucional de autonomía.

Aceptamos la fundamental pertinencia de esta crítica, pero señalamos asimismo su excesivo carácter académico. La coherencia funcional del Senado con su origen democrático hubiese complicado y ralentizado innecesariamente el proceso político y legislativo; y de otro lado, y a menos que no se hubiera alterado sustancialmente el sistema electoral, evitando la hiperrepresentación de la España rural, hubiese supuesto una gran rémora a la actuación del Congreso.

La petición de un verdadero Senado de nacionalidades y regiones implica suponer una conciencia autonómica que en las Constituyentes las fuerzas políticas, sobre todo las de la derecha, estaban lejos de compartir. Como se ha escrito acertadamente (MARIO CACIAGLI: «El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69» en *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, dirigido por A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid 1981), el no haber especificado el número de comunidades y el haber considerado a éstas como consecuencia de un derecho que se podía o no ejercer, impedía basar el Senado en las mismas. De este modo no se pudo evitar tomar como circunscripción electoral a la provincia, aunque se tuviese en cuenta a la Comunidad Autónoma proyectada.

norma primera del ordenamiento, dotada de consecuencias concretas y susceptible de ser aplicada por los tribunales, ha hecho quizá que se repare exclusivamente en el valor jurídico de lo que en realidad constituye una sola clase de preceptos constitucionales: los preceptos llamados *obligatorios* que prescriben conductas –ordinariamente a los poderes públicos– al establecer derechos –*facultates agendi*– a los particulares o ciudadanos (5).

Pero hay otro tipo de normas contenidas en la supernorma como son las *directivas* en donde se fijan los objetivos a perseguir por la organización política establecida en la Constitución; se contienen los valores que pasan de la conciencia jurídico-política de la comunidad al texto jurídico fundamental y quedan de este modo normativizados, convirtiéndose en datos del ordenamiento utilizables para el desarrollo y la interpretación de éste, y que son a veces concretizados en la propia Constitución como mandatos al legislador; y los principios estructurales del propio ordenamiento; o las *normas organizatorias* que establecen instituciones u órganos del Estado, regulando su composición, los procedimientos básicos para la formación de su voluntad y las relaciones de los mismos entre sí (6).

(5) Esta actitud ha sido defendida con enorme brillantez y ha resultado extraordinariamente oportuna, pues ha permitido una efectiva vigencia del texto constitucional que ha pasado a informar la práctica aplicativa de nuestro ordenamiento.

Si se repara en las razones de la fortuna de esta interpretación de la Constitución vemos que ella se debe, de un lado, a que ha captado en el plano jurídico la novedad esencial de nuestro texto constitucional frente al sistema de las leyes fundamentales: Lo que podríamos llamar la vocación de efectividad de la Constitución, su voluntad de fundar un nuevo orden jurídico conforme a valores constitucionalizados; y de proveer no sólo a la organización del poder, sino a su limitación.

De modo que la Constitución deja de ser un documento programático, útil para la limitación u organización del orden político existente, para convertirse en instrumento en que se contienen objetivos a perseguir por el ordenamiento y se reconocen derechos, en congruencia con los mismos, a los ciudadanos frente a los poderes públicos.

(Véase al respecto por todos, EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: «La Constitución como norma jurídica» en *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, dirigida por los Profesores ALBERTO PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, ya citada. También FRANCISCO RUBIO LLORENTE, «La Constitución como fuente del Derecho» en *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, t. I, Madrid 1979. Asimismo «Constitución: Derecho y Política» de JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA: *Revista de Occidente*, febrero 1985).

(6) A los efectos instrumentales que aquí nos interesan acojo la clasificación standard, transcrita por P. BISCA RETTI: *Diritto Costituzionale*, Napoli, 1981, pp. 222 y siguientes.

Véase la diferenciación de PIERANDREI entre normas estructurales «que se refieren al Estado-persona en sus órganos y en su funcionalidad» y normas materiales «que fijan los criterios reguladores del Estado-ordenamiento, disciplinando en primer lugar las relaciones entre el Estado-persona y los otros sujetos»; las unas establecen instituciones, las otras fijan los principios según los cuales se organiza de modo característico la Sociedad estatal (en PIERANDREI, *loc. cit.* p. 158).

CARLO LAVAGNA en su *Costituzione e Socialismo* (Bologna, 1977) repite la clasificación a que procede en sus *Istituzioni di Diritto Pubblico*, última edición, Torino, 1982, de *norme di scopo* «destinadas a indicar o promover una realidad futura de la presente»; *normas temporales o provisionales* «destinadas a disciplinar la realidad presente que se mueve según las indicaciones de las normas de finalidad»; *normas permanentes*, destinadas a valer con independencia de la mutación prevista de la realidad social, y *normas instrumentales*, dirigidas a facilitar la realización de las normas de finalidad, esto es, la llegada de la realidad social prevista o auspiciada por las mismas.

Hay que señalar el carácter jurídico, la fuerza vinculante de toda esta «panoplia» de normas. Todas ellas son vinculantes, como integrantes del mismo *corpus*, resultado del ejercicio soberano y libre del poder constituyente del pueblo, como pertenecientes al instrumento definidor y regulador de su organización jurídico-política, de su ordenamiento. A todas estas normas están en efecto sometidos los poderes públicos, así como los ciudadanos (art. 9, 1, de nuestra Constitución), legitimando por consiguiente cualquier desarrollo normativo en el nivel legislativo inmediato y normalmente mediatamente en el nivel reglamentario, congruente con las mismas, inspirando la interpretación judicial y la práctica aplicativa de los operadores jurídico-políticos; dotadas de la misma fuerza derogatoria respecto del anterior sistema jurídico (disposición derogatoria, apartado 3) y anulatoria respecto de las leyes y disposiciones normativas que sean contrarias a las mismas [art. 161, apartado a); art. 2, Ley Orgánica Tribunal Constitucional, apartado a)].

Claro está que señalar el carácter propiamente jurídico de todos estos tipos de normas constitucionales, su condición vinculante, no puede implicar ignorar algunas diferencias sustanciales entre las mismas que resulta de extraordinario interés poner de manifiesto a los efectos que a nosotros nos interesan y que luego se especificarán.

De estas normas, el sector de las que establecen los derechos fundamentales y en concreto las relativas a los derechos fundamentales y libertades públicas —dejada al margen la problematicidad de estas expresiones— obligan directa e inmediatamente: se trata de normas completas que no requieren para su obligatoriedad de ninguna *interpositio legislatoris*, vinculan inmediatamente, son directamente exigibles. Los otros tipos de normas requieren concretización y desarrollo en razón de su indeterminación, elasticidad e incomplitud. Ciertamente el ejercicio de los derechos sociales necesita ser regulado por ley; los valores o principio del ordenamiento requieren de

Entre nosotros ha tenido éxito la clasificación propuesta por el Profesor RUBIO LLORENTE en su trabajo citado «La Constitución como fuente del Derecho», en *La Constitución Española y las fuentes del Derecho de normas declarativas de derechos fundamentales*, «esto es los derechos que protegen al ciudadano —más exactamente al hombre— frente al poder y que son, en consecuencia, fuente de derechos»; *garantías institucionales*, es decir «aquellas normas que persiguen el aseguramiento de determinadas instituciones jurídicas, cuyo mantenimiento no engendra derechos subjetivos en favor de los individuos, pero cuya erosión sí viciaría de inconstitucionalidad la ley (en que ella tuviera lugar), *mandatos al legislador* o preceptos que prevén la emanación de normas indispensables para completar la estructura prevista en la Constitución y para el ejercicio de determinados derechos»; y *principios fundamentales y fines del Estado*, que constituyen una «doctrina básica para la interpretación de la constitución cuyo contenido puede así acomodarse al cambio histórico y social».

Esta clasificación sigue muy de cerca la establecida por ULRICH SCHEUNER, «Staatszielbestimmungen» en el volumen colectivo editado por MANFRED FRIEDRICH: *Verfassung (Wege der Forschung*, vol. 452, Darmstadt, 1978).

especificación y la puesta en funcionamiento de la parte organizatoria constitucional precisa de la apoyatura procedimental y regulativa de normas de desarrollo, sin las cuales aquélla es inoperante (piénsese, por ejemplo, en la tardanza en Italia de la aprobación de los Estatutos de Autonomía que aplaza durante más de veinte años la renovación de la organización territorial del poder; o en la suerte entre nosotros del Consejo de Planificación previsto en el art. 131, o la institución del Jurado a que se refiere también el art. 125 de nuestro texto constitucional).

Pero a las diversas clases de normas no sólo les diferencia el tipo de eficacia de su obligatoriedad, sino la garantía de ésta.

No es ésta evidentemente la ocasión de pronunciarse sobre la coactividad como elemento imprescindible de la norma jurídica en general. Ordinariamente las normas positivas se cumplen en razón de su congruencia con la conciencia jurídica de la comunidad: esto es porque sus destinatarios están convencidos de su razonabilidad o porque, en los casos en que ésta sea dudosa, les transfieren la legitimidad que reconocen en sus autores, produciéndose un trasvase del superávit de la misma desde el sistema jurídico al plano del desarrollo o la práctica efectiva de éste. Sólo marginalmente opera el temor efectivo a la coacción que por otra parte de hecho sólo puede actuar excepcionalmente. Pero la coacción es la garantía hipotética o eventual del cumplimiento del derecho.

Esta garantía apenas tiene sentido en la práctica del ordenamiento constitucional en lo que se refiere a sus normas principal, pero no exclusivamente, directivas y organizativas.

En caso de deficiencia en la operación de los sujetos constitucionales puede producirse una actividad denunciadora y en algunos supuestos supletoria, pero que no puede garantizar, con los recursos propios del derecho, la inobservancia por acción y especialmente por omisión de aquéllos, que dará origen de ordinario a una responsabilidad política, pero no propiamente jurídica (7).

(7) Sobre las peculiaridades jurídicas de la norma constitucional, problemática apasionante y apenas abordada entre nosotros, véase las consideraciones modélicas de MANUEL GARCÍA PELAYO, en su manual *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1964, pp. 109 y siguientes. Y recientemente el valioso trabajo de ALEJANDRO NIETO: «Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional» en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, vol. I.

Por lo demás son imprescindibles las reflexiones de KONRAD HESSE, especialmente en «Die normative Kraft der Verfassung» en el vol. citado, editado por MANFRED FRIEDRICH y disponible para el lector español en *Escritos de Derecho Constitucional*, CEC, Madrid 1983, sobre el que me ocupé en mi comentario «Constitución: Derecho y Política», antes citado.

Observaciones de interés con un estado de la cuestión en la literatura italiana, *Interpretazioni della Costituzione* de MARIO DOGLIANI, Milán, 1982. Véase también IGNACIO DE OTTO Y PARDO: *Lecciones de Derecho Constitucional*, t. I, Oviedo, 1982.

Existe también otra importante diferencia entre los diversos tipos de normas constitucionales que se refiere a su apertura e incomplicidad y a las diversas formas de colmarlas.

La determinación del contenido del mandato de toda norma presenta notables dificultades, superiores en el caso de los preceptos constitucionales, en razón del propio objeto que pretenden regular: de un lado el proceso político, al que se trata antes de señalar límites que de configurar concretamente, fundando una organización sobre los principios formales de la libertad, el pluralismo y la igualdad; o el establecimiento de principios axiológicos o estructurales de todo el ordenamiento que en razón de su aspiración a la validez general se deben formular, para poder ser operativos en las diversas parcelas del sistema jurídico, con gran amplitud y elasticidad.

De modo que la insuficiencia de la norma constitucional, lo que podíamos llamar su incomplicidad, no sólo exige, hacia abajo, su concreción normativa, de ordinario, sino que requiere, hacia arriba, especificación interpretativa. Ello quiere decir que la aplicación de la Constitución precisa de ordinario, además de un desarrollo normativo, su determinación significativa.

La especificación interpretativa se hace necesaria especialmente en el caso de las normas directivas y obligatorias cuyo alcance efectivo sólo se consigue trasponiendo al sistema constitucional, y atribuyendo a los valores y bienes protegidos normativamente, el significado que la conciencia jurídica de la comunidad en cada momento quiera conferirles, pues del sistema constitucional considerado aisladamente sólo pueden obtenerse principios estructurales lógicos y formales.

La respuesta a la pregunta qué cosa sea la conciencia jurídica no es posible obtenerla ni en base a presupuestos iusnaturalistas, por lo menos en su formulación más tosca, ni en base seguramente a planteamientos organicistas o historicistas que respondan a la misma apoyándose en el «espíritu jurídico» de cada comunidad (8).

Seguramente la conciencia jurídica de cada Comunidad puede representarse como la convicción sobre los valores y el sentido del derecho que caracteriza a cada colectividad en razón de su propia experiencia y cultura, pero enriquecida por el contexto histórico-intelectual en que se integra y abierta a la reformulación, en condiciones de libertad y crítica, a que su propio proceso de conservación y enriquecimiento pueda llevarle. Tal vez son dos las expresiones, ambas en interacción y conexión nutricia, a través de las

(8) Las referencias bibliográficas sobre esta problemática podrían amontonarse sin fin. Citense sólo F. GONZÁLEZ VICEN: *Estudios de Filosofía del Derecho*, La Laguna, 1979; FRANZ WIEACKER: *Historia del Derecho Privado*; KARL LARENZ: *Metodología de la ciencia del Derecho*, Barcelona 1979; KARL OLIVECRONA: *El Derecho como hecho. La estructura del ordenamiento jurídico*. Madrid, 1980; WALTER WILHEM *Metodología giuridica nel secolo XIX*, Milano, 1974 (la versión en castellano de este libro es deplorable y por ello inutilizable).

cuales se manifiesta: la opinión pública y la elaboración de la doctrina científica por la comunidad de juristas. Posiblemente el éxito de la jurisprudencia constitucional depende de su capacidad para conectar y a su vez influir en estas dos expresiones de la cultura jurídica de la comunidad, especialmente en la primera.

II. LAS NORMAS CONSTITUCIONALES DEFINITORIAS: ENTRE LAS NORMAS DIRECTIVAS Y LAS ORGANIZATIVAS

Esta caracterización de las diversas normas constitucionales que no se hace evidentemente con propósitos sustantivos, sino a los efectos que luego se verán, debe completarse señalando la necesidad de una comprensión sistemática de todas ellas.

Evidentemente no hay tres compartimentos estancos constitucionales, sino una triple especificación de normas interpenetradas y cooperantes en el mismo fin: establecimiento de un orden político congruente con determinado tipo de valores.

En el derecho moderno los derechos fundamentales del individuo —que no pueden comprenderse sin la referencia a los valores subyacentes a los mismos y, en especial, a su expresión sintética, la dignidad de la persona— son protegidos en virtud de la estructura fundamental de la organización del Estado. Implica, recuerda HELLER, una incompreensión radical y peligrosa del Estado de Derecho Constitucional el considerar a la división de poderes y a los derechos fundamentales como dos instituciones independientes una de otra. La organización planificada del Estado y la salvaguardia de la libertad se condicionan recíprocamente (9).

De los valores o principios, unos señalan objetivos a la organización política, teniendo, pues, una dimensión finalista evidente que pone de manifiesto el carácter instrumental de la estructura política establecida por la Constitución; otros, los de tipo formal, tienen importantes implicaciones constitutivas y de funcionamiento en dicha organización.

También, como hemos señalado, existe una implicación mutua de las normas declarativas de derechos y la parte orgánica de la Constitución: el sistema de gobierno o conjunto de instituciones públicas es una estructura de poderes al servicio de un orden individualista (10), pero que sólo puede

(9) En sustancia, como ha señalado MORTATI, las funciones de las constituciones liberales consistieron en realizar un nexo entre la estructura organizativa del Estado y el fin político general de la ideología liberal. La realización de ésta implicaba el establecimiento de la división de poderes y la participación popular.

(10) Véase CARL SCHMITT: «Der Idealsbegriff der Bürgerlich-rechtstaatlichen Verfassung», p. 37, *Verfassungslehre*, reimpresión, Berlin, 1970.

operar reconociendo *ad intra* el ejercicio de las libertades. La garantía de éstas no sólo es el objetivo del Estado –el respeto a la autoconfiguración de la sociedad, libremente desde sí misma–, sino una condición indispensable para la propia constitución y operación de la organización política (11).

Las normas constitucionales que contienen cláusulas definitorias parecen en principio una variedad de las normas organizatorias, pues de hecho contienen una calificación sintética de una institución singular o del conjunto formado por varias de éstas –así cuando definen respectivamente al Senado en la cláusula que nos ocupa o se refieren a todo el sistema político, lo que sucede en la caracterización de nuestra forma de estado como estado social (según el mismo artículo 2.º) y democrático de derecho o a una de sus modalidades, así por ejemplo, la forma española de gobierno es una monarquía parlamentaria–, pero como veremos con características que las aproximan a las normas directivas.

Las normas definitorias son normas organizatorias por su objeto como acabamos de ver, aunque caracterizadas por su globalidad: Esto es, no se refieren a aspectos concretos estructurales o constitutivos, ni tampoco a detalles de su funcionamiento, procesales o relacionales, sino a conjuntos institucionales –sean singulares, complejos o totales–.

Esto es muy importante y tiene relevantes implicaciones hermenéuticas: Permite en efecto la comprensión integrada o sistemática del conjunto de preceptos que se refieren al complejo institucional abarcado y suponen un instrumento estructurador del ordenamiento constitucional, cuya complejidad y dispersión se reduce al quedar compartimentalizado en conjuntos institucionales dotados de su propia cohesión interna y por tanto con cierta homogeneidad, aseguradas por su respectiva cláusula definitoria. La cláusula definitoria garantiza, pues, la relativa complitud y la coherencia de los subsistemas institucionales en que queda parcelado el todo normativo constitucional (12).

Lo que ocurre es que, como veremos, estas cláusulas no sólo tienen una dimensión estática o resistente, impidiendo la dispersión y el fraccionamiento, sino también una evidente potencialidad desarrolladora al posibilitar

(11) Cuestión ésta relacionada con la distinción de LOEWSTEIN entre constituciones pragmáticas y programáticas, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1970, p. 211, y la concepción de P. HABERLE, de la Constitución como orden abierto.

(12) Se utiliza aquí, como puede comprenderse, instrumentos o categorías procedentes del análisis sistemático y que resultan de extraordinario interés en el estudio del derecho, como han demostrado, entre otros autores, LUHMANN y, entre nosotros, GARCÍA PELAYO. Sobre las semejanzas entre sistema y ordenamiento manifiestamente para comprobar las categorías de validez, congruencia e integración, básicas en el análisis constitucional y las posibilidades de intercambiar los métodos de sus enfoques respectivos, ha escrito acertadas páginas, especialmente dedicadas a Kelsen y Pareto, NORBERTO BOBBIO, «Estructura y función en la teoría del Derecho de Kelsen», en *Contribución a la Teoría del derecho*. Valencia, 1982.

adiciones o rectificaciones en la actualización constitucional que se verifique por vía jurisprudencial o normativa.

Evidentemente las cláusulas definitorias no sólo son normas que permiten la comprensión sistematizadora del ordenamiento al reducir su dispersión y complejidad y clarificar su estructura, sino su propio desarrollo y transformación.

La virtualidad dinámica de las cláusulas definitorias constitucionales se muestra con mayor claridad si reparamos en dos características que acercan a las normas en que se contienen con las normas directivas: Su dimensión axiológica y, consiguientemente, su apertura.

III. LAS CLÁUSULAS DEFINITORIAS CONSTITUCIONALES Y EL RÉGIMEN POLÍTICO

La conexión valorativa de las cláusulas definitorias se muestra patentemente en las expresiones calificatorias de la forma de estado o la forma de gobierno, que al definir la estructura esencial del ordenamiento jurídico no pueden evitar la referencia axiológica. En realidad lo que hacen estas fórmulas definitorias es establecer el régimen político, entendiendo por tal el entramado institucional conforme a determinados valores propios de cada comunidad. Tales calificaciones definitorias contienen una dimensión propiamente morfológica o estructural descriptiva del «arrangement institucional que establecen; pero implican también simultáneamente una referencia a los valores, ideologías u opciones políticas que dicho orden institucional, del que son expresión, pretenden realizar; y tienen por ello una evidente dimensión normativa obligatoria. SANTI ROMANO, en efecto, entiende por *régimen político* «el principio o *indirizzo* político fundamental que informa todas las instituciones del Estado y constituye asimismo la directriz suprema de su actividad», observando que supone «el primer principio jurídico, el principio más general, que tiene naturaleza y eficacia constitucional y domina todo el ordenamiento del Estado» al que «se debe tener presente tanto en la interpretación de las leyes como en la actuación de todo poder discrecional» (13).

Las especificaciones concretas de nuestra forma política no contienen meras opciones técnicas de ingeniería constitucional, sino que suponen evidentes decisiones políticas, estableciendo sintéticamente la «verdadera» Constitución, la Constitución Española en sentido schmittiano, esto es, la caracterización de nuestro Estado como democrático, social y de derecho; o la «monarquía parlamentaria»; o la de Estado autonómico propuesta por la

(13) SANTI ROMANO: *Principi di diritto costituzionale generale*, Milán, 1950, p. 143.

doctrina para la determinación del modelo de distribución territorial del poder. Todas ellas en efecto tienen evidentes consecuencias constitucionales u organizativas, pero su análisis debe considerar también los presupuestos y valoraciones políticas de que parten.

Las referencias valorativas que se contienen en las cláusulas definitorias institucionales deben entenderse mediadas por el concepto de régimen político o la determinación de la forma política constitucional. Esto es lo que ocurre con la calificación que a nuestro Senado se da de Cámara de representación territorial, que constituye una manifestación del pluralismo territorial que la organización autonómica del Estado, tanto en el nivel de las instituciones territoriales como en cierta medida en el de los órganos del Estado central, pretende articular.

No es sólo la dependencia axiológica lo que singulariza a las disposiciones calificatorias constitucionales, sino el hecho de que las mismas consisten de ordinario en categorías o fórmulas elaboradas por la doctrina científica, de modo que suponen puntos importantes de apertura del ordenamiento constitucional, por medio de los que puede verificarse un trasvase de contenidos de un plano teórico a un plano institucional.

IV. VIRTUALIDAD INTEGRADORA Y CAPACIDAD EXPANSIVA DE LAS CLÁUSULAS DEFINITORIAS EN LA ACTUACIÓN DEL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

La apertura del ordenamiento constitucional a la elaboración doctrinal a través de las cláusulas definitorias, permite una clarificación de aquél al posibilitar la actividad sistematizadora y ordenadora de la doctrina y su enriquecimiento continuado mediante la incorporación de las construcciones que las categorías de conocimiento científico utilizadas por la Constitución vaya recibiendo.

En efecto, la recepción constitucional de un concepto doctrinal encierra grandes potencialidades hermenéuticas que dotan de precisión, pero al mismo tiempo de flexibilidad al texto normativo, pues facilita, como hemos visto, la integración, no sólo presente sino futura, de contenidos organizativos o materiales que el término empleado pueda adquirir en la elaboración científica. Se trata de normas principio de referencia segura, que permiten la integración y la comprensión sistemática ponderadora de otros preceptos que regulan la institución en cuestión (14).

(14) Lo que estamos denominando utilidad integradora y ponderadora de estas categorías definidoras de la Constitución, cuyo significado depende de la elaboración doctrinal, puede verse más fácilmente cuando en vez de referirse a una institución o a un sector reducido del ordenamiento constitucional se predicen de la forma política en su conjunto (así cuando nuestra forma de estado es caracterizada como estado social o democrático de derecho) o de una de sus variedades (así la forma española de gobierno es una monarquía parlamentaria).

La definición, en primer lugar, dota de coherencia y unidad a la institución a que se refieren, cuya regulación en el ordenamiento –constitución, reglamentos parlamentarios, legislación de desarrollo– debe comprenderse teniendo en cuenta la caracterización global que aquélla realiza. En el caso de la cláusula calificatoria del Senado, la dimensión territorial no afecta tanto a la base u origen del Senado –la procedencia de sus miembros– como al señalamiento de su función fundamental: Realizar la representación territorial.

En segundo lugar, como hemos señalado, este tipo de fórmulas habilitan, en la actuación de la constitución, un desarrollo del ordenamiento en el nivel normativo y jurisprudencial, especialmente del Tribunal Constitucional, en congruencia con la definición incorporada en dicha fórmula, práctica que puede llegar incluso a verificar auténticas mutaciones constitucionales sobre el sentido del ordenamiento, aunque este juego interpretativo, como ha puesto de relieve HESSE (y toda actuación o concretización constitucional presupone una interpretación), debe quedar dentro de los límites literales o lógicos de la Constitución, sin que dé origen a verdaderas reformas tácitas de la misma.

No hay que resaltar la importancia de estas normas definitorias en el futuro, sin olvidar que, como corresponde al carácter obligatorio verdaderamente vinculante de todos los tipos de preceptos constitucionales, tales disposiciones facultan la eventual declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional de normas de rango legal contrarias, o no reducibles a través de una adecuada interpretación, a la caracterización institucional incorporada en la Constitución por las citadas disposiciones calificatorias

