

# DE UN SENADO A OTRO. REFLEXIONES Y PROPUESTAS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL<sup>1</sup>

RAMÓN PUNSET BLANCO

*Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de Oviedo*

## SUMARIO

- I. Introducción.
- II. El actual Senado y la representación territorial.
- III. De un Senado a otro. Aspectos estructurales.
- IV. Funciones del Senado como Cámara de representación territorial.
- V. Apéndice. Preceptos constitucionales cuya modificación se propone.

*«Les deux Assemblées ne doivent pas provenir de la même source, se former par le même mode, être en un mot presque complètement semblables. Le but de leur séparation serait alors manqué, car leur similitude détruirait l'indépendance mutuelle qui est la condition de leur utilité<sup>2</sup>».*

## I. INTRODUCCIÓN

El debate sobre la estructura del Parlamento suele formar parte importante de todo proceso constituyente desde los albores mismos del constitu-

1 Texto de la ponencia presentada al debate sobre « Reforma del Senado » organizado, en colaboración con el Consejo de Estado, por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y celebrado el 11 de octubre de 2005.

2 François Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*. tomo II, Meline, Bruselas, 1851, pág. 238.

cionalismo, según atestigua ya la experiencia norteamericana. No ocurrió así, sin embargo, en la España de la transición (1976-1978), si bien, durante los veinticinco años posteriores a la aprobación de nuestra vigente Constitución, el análisis doctrinal y la controversia política acerca del sentido y la funcionalidad de aquella estructura han resultado crecientemente abundantes. Por lo que se refiere a las aportaciones de la doctrina, cabe incluso afirmar que pocos asuntos han merecido tanta atención como la reforma del Senado, de la cual creo que nos hemos ocupado *ad nauseam*. Más allá del interés que despierta cualquier cuestión de ingeniería constitucional (el interés del bicameralismo lo genera su relación con la organización de la división de poderes, y, más específicamente, con la forma de gobierno), lo que nos ha movido a los estudiosos de la Alta Cámara ha sido la pretensión de incardinarla dentro de la forma autonómica del Estado. Así, lejos de debatir a propósito de la pervivencia del Senado y del regreso al unicameralismo de la etapa republicana, lo hemos hecho respecto del ritmo y del alcance de la territorialización del Senado, y de la necesidad o no, a tal objeto, de modificar la Constitución o de operar simplemente a través de sucesivas alteraciones del Reglamento senatorial.

Fue ya la propia Constitución la que, al proclamar en su artículo 69.1 que «el Senado es la Cámara de representación territorial», nos incitó a hacer realidad esa vocación representativa: primero, constatando, y lamentando, su escasa plasmación en el resto del articulado constitucional; y, segundo, propugnando de un modo u otro su efectividad, a la vista, sobre todo, de la rapidez con que todo el Estado se organizó en Comunidades Autónomas, nuevos sujetos políticos dotados de potestad legislativa.

## II. EL ACTUAL SENADO Y LA REPRESENTACION TERRITORIAL

El Senado no es hoy, propiamente, una Cámara de las Comunidades Autónomas, como, una vez más, tengo que exponer.

### II.1. LOS SENADORES DE ELECCIÓN POPULAR DIRECTA

El Senado se compone de dos clases de miembros: los procedentes directamente del sufragio universal (art. 69.2, 3 y 4 CE) y los surgidos indirectamente de él a través de su designación por las Comunidades Autónomas (art. 69.5 CE). En la elección de los primeros, los requisitos del electorado activo y pasivo son los mismos que los establecidos para el acceso al Congreso, si bien una lectura *a sensu contrario* del artículo 154.2 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) permite declarar elegibles para el Senado, entre otros, a los Presidentes y a los miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. No obstante, las funciones de éstos se proclaman en la legislación autonómica incompatibles con «el ejercicio de cualquier otra fun-

ción o actividad pública representativa»<sup>3</sup>. También una lectura *a sensu contrario* de los artículos 67.1 CE y 155.3 LOREG hace posible la acumulación del acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Senador. Ahora bien, los Senadores elegidos por sufragio universal directo no han podido compatibilizar su escaño con el de Diputados del Parlamento autonómico, ya sea porque los partidos se han visto en la necesidad de repartir más puestos entre una clase política progresivamente amplia, ya porque, desde el principio o gradualmente, el acervo de las competencias autonómicas y el aumento de los periodos de sesiones forzaron a una mayor especialización y profesionalización de nuestros políticos.

Como en las elecciones al Congreso, la circunscripción electoral es, generalmente, la provincia, donde corresponde elegir a cuatro Senadores mediante una fórmula de tipo mayoritario, corregida por el voto limitado (art. 166.1 LOREG). En cambio, la elección de los Diputados al Congreso ha de verificarse atendiendo a criterios de representación proporcional (art. 68.3 CE).

Pues bien: en el reclutamiento de esta clase de Senadores no hay la menor manifestación de representación territorial. En efecto, los Senadores elegidos en las provincias no representan a ente territorial alguno, puesto que su elección compete al cuerpo electoral nacional, que es un órgano del Estado. Al igual que sucede en los comicios congresuales, las provincias son meras circunscripciones electorales. Por consiguiente, habiéndose celebrado las elecciones a las dos Cámaras de las Cortes Generales siempre de manera simultánea (aunque ello no resulte constitucionalmente obligatorio en todos los casos: cfr. art. 115.1 CE), el comportamiento de los votantes no ha tendido a distinguir una Cámara de la otra, ya que ambas —también, entonces, el Senado—, en cuanto designadas mediante sufragio universal directo y por idéntico cuerpo electoral, son Asambleas de *representación política*. Así, las diferencias entre los escaños obtenidos por los principales partidos en las elecciones al Congreso y al Senado se han debido no a la distinta naturaleza representativa de esos órganos legislativos, sino, exclusivamente, a la aplicación de distintas fórmulas electorales o de asignación de puestos, es decir, al superior efecto de sobrerrepresentación inherente al método de elección de los Senadores, resultando sobradamente conocido el carácter distorsionador del escrutinio mayoritario en la relación entre votos y escaños, al primar extraordinariamente a la fuerza ganadora. La distinta fórmula electoral, por otra parte, explica también que ocasionalmente el partido que vence en las elecciones al Senado no sea, sin embargo, el que alcance mayor número de actas de Diputado.

Los Senadores elegidos a través del sufragio universal directo *en* las provincias que integran las distintas Comunidades Autónomas no lo son *por* éstas, ninguno de cuyos órganos los elige o designa. Incluso en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, estos Senadores, como los Diputados que eligen los

3 Según reza, v.g., el artículo 4.1 b) de la Ley 4/1995, de 6 de abril, de incompatibilidades, actividades y bienes de los altos cargos del Principado de Asturias.

votantes de la provincia, resultan sin duda —en términos sociológicos— *representativos* de la opinión de los mismos, pero, jurídicamente, no ostentan *representación* autonómica alguna ni, en consecuencia, expresan en el Senado la voluntad de la correspondiente Comunidad Autónoma. En tanto que miembros de las Cortes Generales, los Senadores pertenecen a un órgano que representa al pueblo español, no hallándose ligados por mandato imperativo (arts. 66.1 y 67.2 CE), con lo que no pueden ser objeto de revocación ni recibir procuración vinculante desde el punto de vista jurídico. Por lo demás, no me consta que las instituciones autonómicas les hayan hecho nunca encargo formal alguno, si quiera de valor estrictamente político, en orden a defender en la Alta Cámara una posición determinada para la protección de intereses regionales específicos.

Los Senadores directamente elegidos por el cuerpo electoral nacional suman un total de 208, integrando la inmensa mayoría de la Asamblea, que no es, por tanto, desde la perspectiva de su composición, la «Cámara de representación territorial» que promete el artículo 69.1 CE. Salvo para quienes confunden territorio con suelo, la atribución a cada circunscripción provincial de un número igual de Senadores a elegir no supone una muestra de representación territorial, sino una forma de privilegiar la representatividad en el Senado de las zonas menos pobladas de la geografía española.

## II.2. LOS SENADORES DE DESIGNACIÓN AUTONÓMICA

Ahora bien, junto a los Senadores de elección popular directa la Constitución instituye otros de designación autonómica. «Las Comunidades Autónomas —dispone el artículo 69.5 CE— designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional». Dado que todas las Comunidades Autónomas tienen Asamblea legislativa, es dicho órgano quien designa al Senador o Senadores autonómicos. El número concreto de Senadores que corresponde designar a cada Comunidad Autónoma se determina tomando como referencia el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado (art. 165.4 LOREG). Los Senadores de esta procedencia son actualmente 51. Cesan en su cargo bien como consecuencia de la finalización de la legislatura del Senado, bien tras el término de la legislatura de la Asamblea designante, bien al perder la condición de miembros de esta última, si tal condición resulta presupuesto de elegibilidad. Todas estas causas de cese —arbitradas por los diferentes Estatutos de Autonomía o la legislación de desarrollo de los mismos— han sido convalidadas por el Tribunal Constitucional (véase, por todas, la STC 76/1989).

La acumulación de las actas de Diputado regional y Senador autonómico no ha sido infrecuente, sin que la relación entre las Asambleas designantes y los

Senadores designados vaya, no obstante, más allá. El Reglamento del Parlamento vasco prevé, en cambio (art. 127), que el Pleno de dicha Asamblea pueda solicitar de los Senadores autonómicos «cuantos informes pudiesen interesar a la Comunidad a la que representan, en relación con su gestión en el Senado», disponiendo igualmente que «la Mesa arbitraré la posibilidad de que a los citados Senadores les sean notificados cuantos asuntos sean tratados en el Parlamento y que pudieran interesar al mejor cumplimiento de su mandato en las Cortes Generales del Estado, así como su presencia en los debates de la Cámara, a los mismos fines». Esto último resulta, sin embargo, innecesario cuando los Senadores pertenezcan también al Legislativo autonómico; y lo primero sólo sería conforme con la prohibición constitucional de mandato imperativo si la solicitud careciera de fuerza vinculante. Por lo demás, ignoro si semejante precepto se ha aplicado y de qué forma.

En realidad, la cuestión de la relación entre designante y designados debe considerarse tributaria de la referente a la unidad volitiva de aquél. Quiero decir que la designación de los Senadores autonómicos mediante una fórmula de representación proporcional impide la *presencia unitaria* de cada Comunidad Autónoma en la Alta Cámara, diluyéndose esa presencia, por el contrario, en el pluralismo de las fuerzas políticas, como sucede con los Senadores de elección popular directa. Expresado de forma más precisa: la declaración del artículo 69.5 CE no conlleva la representatividad en el Senado de la orientación política dominante en las distintas Comunidades Autónomas, salvo en aquellos hipotéticos supuestos en que *todos* los Senadores fueran elegidos por una mayoría del Parlamento autonómico articulada, desde la diversidad de las fuerzas políticas integrantes de la misma, en torno a un programa común de gobierno. Resulta difícil, no obstante, que, dada la exigencia constitucional de proporcionalidad, esto pueda ocurrir: baste pensar que en Asturias requeriría un Gobierno de coalición PSOE-PP y en el País Vasco un Ejecutivo PNV-PSE-PP, por citar dos ejemplos. Así, en suma, se puede concluir que las Comunidades Autónomas no se hallan *políticamente* representadas en las Cortes Generales, aunque sí lo estén jurídicamente por los Senadores que designan sus Asambleas legislativas, cuyo grado de vinculación con ellas, en fin, es virtualmente nulo.

### II.3. EL PAPEL DE LOS GRUPOS TERRITORIALES

Si examinamos la organización interna del Senado, tampoco encontraremos motivos para suponer la presencia de semejante vinculación. Es verdad que el Reglamento de esa Cámara arbitra, ya desde el mismo momento de su aprobación (1982), la posibilidad de que dentro de los Grupos Parlamentarios se constituyan «Grupos Territoriales», y que al amparo de tal previsión cabe la formación de Grupos Territoriales de Senadores tanto de elección directa como de designación autonómica. A tenor del Reglamento, la intervención de los Grupos Territoriales en el trabajo de la Cámara se realiza, en primer lugar, mediante la asistencia de sus representantes a las reuniones de la Junta de Porta-

voces (arts. 32.3 y 43.2 RS). «A las reuniones de este órgano, reza el artículo 43.2, además de los Portavoces de los diferentes Grupos Parlamentarios, podrán asistir un representante del Gobierno y hasta dos representantes de los Grupos Territoriales de un mismo Grupo Parlamentario, designados por su Portavoz. Asimismo, cuando se trate de deliberar sobre alguna materia que afecte especialmente a una Comunidad Autónoma, el Presidente lo comunicará a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios en los que existieran Grupos Territoriales, a efectos de que también puedan asistir los representantes de estos últimos». En segundo lugar, la intervención mencionada puede efectuarse mediante la participación de los Grupos Territoriales en los debates plenarios que afecten de modo especial a las Comunidades Autónomas que originan la denominación del Grupo (arts. 32.3 y 85.1 RS). No obstante estas modestas previsiones, la actividad de los Grupos Territoriales ha resultado prácticamente inexistente, advirtiendo la doctrina lo significativo de su no participación en las reuniones de la Junta de Portavoces y en los debates del Pleno de la Cámara, incluidos aquellos de mayor contenido autonómico, como los referentes al análisis del Estado de las Autonomías (art. 56 bis 8 RS). Únicamente en los debates plenarios sobre mociones de especial trascendencia autonómica se observan, desde 2001, algunas intervenciones de estos Grupos.

#### II.4. LA REFORMA REGLAMENTARIA DE 1994

Si, desde un punto de vista orgánico o estructural, sólo en escasa medida resulta el Senado una Cámara de representación territorial, lo mismo cabe afirmar desde una perspectiva funcional. El bicameralismo español es radicalmente imperfecto en beneficio del Congreso en todas las materias, incluidas las referentes a la organización territorial del Estado. Únicamente en lo que atañe a la reforma de la Constitución y a la autorización para dictar leyes armonizadoras se da un equilibrio entre las dos Cámaras.

Pues bien: el 11 de enero de 1994 se aprobó una reforma del Reglamento del Senado pretendidamente destinada a potenciar la función territorial de dicha Asamblea de las Cortes Generales. Esta reforma giró sobre una idea clave: concentrar lo más posible en una nueva Comisión permanente, la Comisión General de las Comunidades Autónomas, los trabajos preparatorios de la actividad del Pleno de la Cámara relativa a cuestiones autonómicas. Tal Comisión tiene el doble de miembros que las demás, asimismo designados por los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica (art. 51 RS), lo que ya indica que no se compone únicamente de Senadores autonómicos. Es más, éstos no pertenecen necesariamente a la Comisión, si bien pueden asistir a sus sesiones y hacer uso de la palabra en los debates (art. 56 bis 1 RS). También cabe que intervengan en tales sesiones —y esto resulta lo más llamativo de la reforma—, aparte del Gobierno de la Nación, «los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, representados por su Presidente o por el miembro del correspondiente órgano colegiado de gobierno designado para ello»

(art. 56 bis 2.2 RS). Uno cualquiera de los Ejecutivos autonómicos puede instar la convocatoria de la Comisión (art. 56 bis 3 RS). Esta, en todo caso, debe celebrar una vez al año, y preceptivamente antes de la conclusión del primer periodo de sesiones (de septiembre a diciembre: art. 73.1 CE), una sesión monográfica dedicada a efectuar un balance de la situación del Estado de las Autonomías, en la cual, tras el correspondiente debate, cabe la presentación de mociones (art. 56 bis 7.1 RS). Sin perjuicio de esto, el Senado ha de celebrar también anualmente, y ya sin la presencia autonómica mencionada, una sesión plenaria íntegramente consagrada al Estado de las Autonomías (art. 56 bis 8 RS).

Aparte de esto, la reforma reglamentaria autorizó al Presidente del Senado para que, al inicio de la legislatura y en su primera intervención ante el Pleno de la Cámara, pudiera «utilizar el castellano y las demás lenguas que tengan el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma» (art. 11 bis RS). Esa misma utilización puede tener lugar en la sesión monográfica citada por cuantos intervengan en ella, reproduciéndose en el «Diario de Sesiones» todas las intervenciones íntegramente en castellano y en la lengua en que se hayan realizado (art. 56 bis 7.2 RS). Recientemente, la reforma del Reglamento del Senado de 4 de julio de 2005 ha ampliado la utilización de las lenguas cooficiales a todas las intervenciones que se produzcan en las sesiones de la Comisión (cfr. en el «B.O.E.» del 5 de julio el nuevo art. 56 bis 9 RS).

Estas modificaciones reglamentarias dirigidas a revitalizar la Alta Cámara en un sentido territorial no me parecen —precisamente en lo que tienen de más innovador— conformes con la Constitución. En efecto, la naturaleza de un Reglamento parlamentario, norma de estricto desarrollo de las disposiciones constitucionales relativas a la materia parlamentaria<sup>4</sup>, no permite instituir *ex novo* la intervención de los representantes de los Gobiernos autonómicos en la Comisión General de las Comunidades Autónomas (un órgano interno de un órgano del Estado al que, según el texto constitucional, no pertenecen), ni, menos aún, la convocatoria de dicha Comisión a solicitud de alguno de tales Gobiernos. La potestad reglamentaria del Senado tiene como límite infranqueable a la Constitución, que es la ley fundamental y suprema que ha definido la materia de la que el Reglamento senatorial puede únicamente ocuparse<sup>5</sup>. Tampoco cabe, según entiendo, el uso en el Senado, órgano estatal, de las lenguas

4 Cfr. mi obra *Estudios Parlamentarios*, CEPC, Madrid, 2001, págs. 118, 140 y ss. *et passim*. Como recuerda el Tribunal Constitucional, las previsiones de la Constitución referidas a la materia parlamentaria delimitan la autonomía reglamentaria de las Cámaras, cuyo contenido y alcance han de ser determinados a partir precisamente de tales previsiones, nunca al margen de ellas (cfr. STC 234/2000, FJ 12).

5 El propio Eliseo Aja señala que «hay que reconocer que la reforma reglamentaria de 1994 fue muy ambiciosa, rozando realmente los límites de la Constitución en su intento de convertir a la Cámara en un foro de las Comunidades Autónomas. En particular, la presencia ordinaria de los Presidentes y Consejeros autonómicos en esta Comisión del Senado y su facultad para participar en la organización del orden del día, sin ser miembros de la Cámara, llegan al límite de las posibilidades del reglamento parlamentario» (*La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica*, en E. Aja, E. Albertí y J. J. Ruiz, «La reforma constitucional del Senado», CEPC, Madrid, 2005, pág. 13).

sólo oficiales en el territorio de ciertas Comunidades Autónomas<sup>6</sup>, de modo que, si se quiere hacer del Senado una Cámara plurilingüe, ha de reformarse el artículo 3 CE mediante el procedimiento agravado previsto en el artículo 168 del texto constitucional.

Además de lo anterior, las innovaciones reglamentarias no han dado suficiente juego. Evaluando las intervenciones en el Senado de los representantes de los Ejecutivos regionales, la doctrina científica más autorizada ha observado el escaso interés autonómico en utilizar a fondo las posibilidades que ofrece la Comisión General de las Comunidades Autónomas y el uso de la misma más como «instancia de control» del Gobierno nacional y de «debate partidista» que como «foro de relaciones entre sí y con el Estado»<sup>7</sup>. Es más: excepto en el debate de 1994 sobre el balance de la situación del Estado de las Autonomías, al que, salvo el *Lebendakari*, concurrieron todos los Presidentes de las Comunidades Autónomas, y que «parecía dar al Senado realmente la posición central para la solución de los problemas autonómicos», los posteriores —esto es, el debate general de 1997 y los debates sectoriales— vieron, por lo común, muy rebajado su interés<sup>8</sup>. En fin, los Gobiernos del Partido Popular (1996-2004) tampoco tuvieron el menor deseo de revitalizar una Cámara tan anodina potenciando su dimensión territorial, ya que, disponiendo en ella de una cómoda mayoría absoluta, no estaban dispuestos a propiciar la intervención crítica de las Comunidades Autónomas gobernadas por otras fuerzas políticas. De ahí que el debate de 1997 —seguido del Pleno de la Cámara del 14 de marzo de tal año con igual objeto y a fin de aprobar las mociones correspondientes— no volviera a repetirse hasta los días 7, 8 y 9 de noviembre de 2005. Añádase a esta consideración política que, como anotara uno de los Letrados del Senado respecto del citado debate en Comisión, aunque re-

6 Lo que no se halla amparado por la STC 205/1990 (FJ 7.º), una resolución del Tribunal Constitucional de todos modos criticable atendida la irresponsable levedad de su argumentación en asunto de tanto calado, y además aislada de la línea doctrinal general del Alto Tribunal. Acerca de la doctrina del TC sobre el territorio como criterio delimitador de la oficialidad lingüística, véase E. Fossas, *Aportaciones y límites de la jurisprudencia constitucional en el desarrollo del plurilingüismo en España*, en «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 69 (II), 2004, págs. 244 y ss. *et passim*. En el apartado de conclusiones, escribe este autor, a propósito del «alcance territorial de la oficialidad de las lenguas», que «si bien supone la cooficialidad de las lenguas distintas del castellano en todas las Administraciones radicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma, implica la negación de cualquier consecuencia de la cooficialidad fuera de dicho territorio, y por ello la impermeabilidad de las instituciones y administraciones centrales respecto de las lenguas cooficiales. El Tribunal realiza pues una determinada interpretación de las consecuencias que el plurilingüismo entraña para la oficialidad de las distintas lenguas españolas, que se concreta en la idea de 'oficialidad estatal y cooficialidad territorial', es decir, el castellano como única lengua oficial del Estado, entendido como conjunto de poderes, y las demás lenguas como cooficiales exclusivamente en su territorio» (*ibidem*, pág. 263).

7 Cfr. Eliseo Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 2.ª ed., 2003, pág. 245.

8 Cfr. E. Aja, *El Senado*, en G. Trujillo, L. López Guerra y P. González-Trevijano (Dirs.), «La experiencia constitucional (1978-2000)», CEPC, Madrid, 2000, págs. 382-383.

sulta indudable «la utilidad de este instrumento para establecer un foro de discusión y diálogo si éste se lleva a cabo al más alto nivel y con la mayor participación posible», no es menos verdad que «este modelo de debates multitudinarios y prolongados en el tiempo no puede servir, por lo aparatoso de su organización, la dificultad de su funcionamiento e incluso por el cansancio que provocan en los participantes y en la opinión pública sus tres días consecutivos de duración, para encarnar en el futuro el mecanismo habitual de encuentro» entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas<sup>9</sup>.

De otra parte, el activismo legislativo de las Comunidades Autónomas utilizando el instrumento de la Comisión ha sido nulo. Así, y en primer lugar, aunque, tras la reforma de 1994, el Reglamento del Senado atribuye a la Comisión General de las Comunidades Autónomas la facultad de «ejercer la iniciativa legislativa, mediante proposiciones de ley» (art. 56 sl) —es decir, en realidad la facultad de promover la iniciativa legislativa de la Cámara, que es a quien se la confiere la Constitución y quien la hace suya mediante el trámite de la toma en consideración (art. 108 RS)—, las Comunidades Autónomas no han tenido interés en utilizar esta forma de activación conjunta del procedimiento legislativo, ya que la citada Comisión jamás ha puesto en práctica tal posibilidad. En segundo lugar, si bien el texto constitucional no contempla ninguna vía de acceso de las Comunidades Autónomas a la fase central o decisoria del procedimiento legislativo de las Cortes Generales, ese acceso les resulta factible, sin embargo, a los Consejos de Gobierno autonómicos, representados por su Presidente o por uno de sus miembros designado al efecto, los cuales pueden intervenir, con voz pero sin voto, en las sesiones de la Comisión General (*ex art. 56 bis 2 RS*, como dijimos más arriba). Dicha Comisión se halla facultada para «informar acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado», incluidos los proyectos o proposiciones de ley de cualquier clase, los de las leyes previstas en el artículo 150 CE y el de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en aquellas de sus secciones que afecten al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (art. 56 RS, *passim*). El procedimiento arbitrado por la Mesa de la propia Comisión, mediante Acuerdo de 21 de noviembre de 2002, determina que la solicitud de informe corresponda a un Grupo Parlamentario o al Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma. Asimismo, compete a esta Comisión, según el artículo 140 RS, el dictamen de los proyectos de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (único caso, además, en que los proyectos de ley inician su andadura parlamentaria en el Senado: art. 74.2 CE). Pero semejantes posibilidades de intervención autonómica no parecen haber suscitado excesivo entusiasmo, a juzgar por los escasos informes emitidos por la Comisión.

9 Cfr. C. Gutiérrez Vicén, *El Senado*, en E. Aja (Dir.), «Informe Comunidades Autónomas 1997», Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1998, pág. 81.

## II.5. EL CAMINO HACIA LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Comprobada la inanidad de la reforma reglamentaria de 1994, la doctrina que más la propugnó reclama la reforma constitucional<sup>10</sup>, decantándose por la solución más radical de un Senado genuinamente autonómico.

Por otra parte, vinculando la necesidad de ese Senado con la calidad de la autonomía, afirman E. Aja y C. Viver<sup>11</sup> que, en la práctica, la capacidad de las Comunidades Autónomas para transformar la realidad social, económica y política de sus respectivos territorios es hoy ciertamente limitada y que el papel que desempeñan se circunscribe, por regla general, a «concretar en ámbitos intersticiales y con frecuencia residuales opciones políticas adoptadas por el Estado». Consideran, así, estos autores que «la autonomía política de las CC.AA. es amplia, pero de baja calidad», como se demuestra en el hecho de que las leyes que aprueban los Parlamentos autonómicos «son en su inmensa mayoría leyes de contenido meramente presupuestario, subvencional, organizativo y procedimental; sólo una minoría... tiene verdadero contenido 'sustantivo' y, lo que es más significativo, una parte importante del articulado de estas últimas leyes es reproducción, más o menos literal, de leyes estatales, especialmente de leyes básicas». Las Comunidades Autónomas tienen atribuida una importante función ejecutiva, cuyo ejercicio conlleva un importante poder, pero la dimensión legislativa de la autonomía ha quedado muy notablemente devaluada. Este fenómeno se produce por diversas causas. En primer lugar, y de forma destacada, debido a las competencias básicas estatales, cuyo ejercicio ha llegado a un pormenor y una extensión material y funcional extraordinarios, con la consiguiente reducción de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo e incluso de ejecución. Semejante concepción de lo básico, en opinión de los citados autores, «contribuye decisivamente a la desconstitucionalización de hecho del sistema de distribución de competencias», que «queda a la libre configuración del legislador estatal». Proponen, por tanto, y entre otros remedios, que «la concreción de lo básico» tenga lugar a través de un Senado convertido en auténtica Cámara de representación territorial, y siempre con un control último del Tribunal Constitucional.

De similar manera se pronuncia el *Informe sobre la reforma del Estatuto*, publicado por el Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya en noviembre de 2003<sup>12</sup>. Este *Informe* destaca también la «falta de capacidad para fijar políticas propias en ámbitos materiales coherentes y completos» de que adolece la mencionada Comunidad Autónoma. Aunque el Estatuto atribuye a la Generalitat un buen número de competencias de carácter exclusivo, existe

10 Para una exposición de la justificación doctrinal de la reforma reglamentaria y de la posterior exigencia de la reforma constitucional, véase mi trabajo *Razón e identidad del Senado*, «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 70, 2004, págs. 30 y ss.

11 Véase su artículo conjunto *Valoración de 25 años de autonomía*, «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 69, 2003, págs. 79, 87, 88, 111 *et passim*.

12 El *Informe*, realizado bajo la coordinación de A. Bayona, es obra de E. Albertí, E. Argullol, J. Ferret, C. Viver, el propio Bayona, X. Bernardí y L. Díez.

una excesiva fragmentación de las materias competenciales, lo que ha acabado por desnaturalizar tal exclusividad. «Este problema —prosigue diciendo el *Informe*— se ha visto agravado por la configuración final de algunas competencias estatales... como verdaderos títulos de intervención *transversal u horizontal*... Las leyes orgánicas, las competencias con contenido económico, las competencias en el ámbito administrativo del art. 149.1.18 CE, y últimamente, el alcance que se está dando a la competencia del artículo 149.1.1 CE para regular las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos constituyen los ejemplos más claros de este fenómeno». Añaden los redactores del *Informe* que «el otro factor gravemente limitador de las competencias legislativas de la Generalidad ha sido la interferencia que sobre tales competencias han producido las leyes básicas estatales. Este es sin duda uno de los problemas cruciales, que se deriva de la incapacidad de haber establecido un alcance claro y limitado de esta competencia estatal, lo cual ha perjudicado sensiblemente las competencias autonómicas». En la práctica, «es difícil imaginar ámbitos materiales sobre los que no se proyecte, con mayor o menor amplitud, una competencia básica del Estado»<sup>13</sup>. Pues bien: dado que el Senado no cumple, en su configuración actual, la función de representación territorial que proclama la Constitución, se «evidencia un vacío en la integración de las Comunidades Autónomas en la participación y definición de las políticas estatales»<sup>14</sup>.

Las quejas que se acaban de extractar no carecen de fundamento. Y, en efecto, la presencia directa de las Comunidades Autónomas en el Senado, tras la correspondiente reforma constitucional, es la única manera de introducir en el procedimiento legislativo una sensibilidad autonómica a menudo ausente de la legislación estatal, en particular de la de carácter básico. Si la autonomía es, en definitiva, el derecho a la diferencia y, por tanto, a disponer de políticas propias, el Senado, para ser una Cámara garantista de la autonomía, debe convertirse en una Asamblea representativa de la orientación política dominante en cada Comunidad Autónoma. De ahí, a mi juicio, la precisión de que todos los Senadores deban designarse no sólo, y exclusivamente, por órganos autonómicos, sino con arreglo a un método que asegure la representatividad de aquella orientación.

El caso es que los sentimientos de malestar y frustración que produce un Senado de las características del diseñado en la Constitución se han convertido ya en un clamor. Y no sólo a nivel doctrinal. También a nivel político diversos partidos e instituciones (entre ellas Presidentes y Parlamentos de Comunidades Autónomas) vienen reclamando una reforma constitucional de la Asamblea senatorial. El 28 de octubre de 2004, el Presidente del Consejo de Estado, Francisco Rubio Llorente, dictó en la sede del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales una conferencia titulada *La necesidad de la reforma constitucional*<sup>15</sup>. En ella dijo que «el convencimiento, que creo bastante generalizado, sobre la necesidad de reformar el Senado, nace de la evidencia de que en su configu-

13 Cfr. ob. cit., págs. 21 y ss.

14 *Ibidem*, pág. 31.

15 Véase su texto en [www.cepc.es](http://www.cepc.es).

ración actual, la aportación de esta Cámara a la vida del Estado es escasamente útil y a veces incluso perturbadora». Añadió que «el objetivo de la anhelada reforma no es el de hacer un Senado más fuerte, sino un Senado distinto» mediante su conversión en una Cámara representativa de las Comunidades Autónomas. «Los frutos que de esa reforma se esperan son, en primer lugar, el de asegurar una participación eficaz y ordenada de las Comunidades en la vida del Estado, y muy especialmente en el ejercicio de la potestad legislativa. Abrir un cauce eficaz a la relación conjunta de las Comunidades con las instancias centrales del Estado. Acentuar... la multilateralidad, aunque sin excluir por completo el mantenimiento de las relaciones bilaterales. Conseguir, de este modo, que las Comunidades escapen a la tentación de enfocar sus propios problemas desde una perspectiva localista y reforzar la aceptación social de las leyes, cuya responsabilidad última debe quedar sin embargo en manos del Congreso de los Diputados, como representación directa, sin mediaciones territoriales, del pueblo soberano».

Mediante Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, se modificó la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. El artículo 2.3 de esta Ley preceptúa ahora que el Consejo de Estado «realizará por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite y elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende... En la elaboración de las propuestas legislativas o de reforma constitucional atenderá los objetivos, criterios y límites de la reforma constitucional señalados por el Gobierno, y podrá hacer también las observaciones que estime pertinentes acerca de ellos».

Pues bien: con fecha de 4 de marzo de 2005, el Consejo de Ministros adoptó el Acuerdo por el que se solicita del Consejo de Estado un dictamen sobre la reforma de la Constitución española, dictamen que había de emitirse antes de finalizar el año<sup>16</sup>. Lo que se pide al Consejo de Estado, pues, no consiste en la dictaminación de un texto articulado ya elaborado por el Gobierno, sino —de manera bien insólita— que actúe de *think tank* de éste proporcionándole ideas en materia de reforma constitucional.

En la *Introducción* del Acuerdo del Consejo de Ministros se recuerda cómo el Presidente del Gobierno propugnó en su discurso de investidura «la reforma del Senado para hacer de la Cámara lo que la propia Constitución define y proyecta para la misma, el espacio institucional para la defensa de la identidad, autogobierno y participación de las Comunidades Autónomas, reforzando la cohesión y la colaboración en una tarea común». En la misma *Introducción* se añade como reflexión que «el avance armónico del Estado de las Autonomías exige que la definición del Senado contenida en la Constitución se corresponda eficazmente con la composición y funciones propias de una genuina Cámara territorial. Sólo una reforma del Senado de alcance constitucional puede conformarlo como una Cámara con identidad propia, representativa de la di-

16. Se aprobó, no obstante, el 16 de febrero de 2006.

versidad, cuya actividad no constituya una reiteración corregida del proceso parlamentario ya transitado en el Congreso de los Diputados».

En el cuerpo del Acuerdo, cree el Gobierno que, «si bien la reforma reglamentaria (de 1994) dio algunos resultados positivos, la limitación que la configuración constitucional de la institución supone ha impedido profundizar en la potenciación del carácter territorial de la representación y las funciones de la Cámara». En este momento, y «tras 26 años de experiencia constitucional..., el desfase entre la actual configuración del Senado y la realidad jurídico-política del Estado de las Autonomías hace inaplazable emprender su reforma». Para el Gobierno, «en todo Estado políticamente descentralizado es necesario... un órgano a través del cual se posibilite la participación de los entes territoriales en la política general del Estado, que facilite la integración y cooperación territorial y promueva la solidaridad». Finalmente, luego de constatar que, si bien con distinto alcance y énfasis, todos los grupos políticos con representación parlamentaria realizaron propuestas de reforma del Senado en los programas con los que concurrieron a las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, el Gobierno, invocando la necesidad de diseñar una propuesta de reforma que pueda generar consenso, «considera conveniente contar con el criterio del Consejo de Estado acerca del modelo de configuración del Senado que mejor se ajuste a las peculiaridades del sistema español de distribución territorial del poder público».

Por todo ello, el Gobierno solicita del Consejo de Estado, en el marco del informe sobre la reforma constitucional (y que, según es conocido, comprende otras tres materias), su pronunciamiento sobre las siguientes cuestiones relativas al Senado: *Primera*. «Las funciones que debe ejercer el Senado como Cámara de representación territorial y, en particular, el ámbito material y el grado de participación en el ejercicio de la potestad legislativa, las tareas que le correspondería desempeñar como espacio de concertación y cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado, y las atribuciones relacionadas con otros órganos constitucionales». *Segunda*. «La composición más adecuada para ejercer esas funciones y expresar la representación de los intereses territoriales, así como su articulación efectiva». *Tercera*. «La posición institucional del Senado en el seno de las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones como Cámara de representación territorial». *Cuarta*. «Las consecuencias sistemáticas que comportaría en el conjunto de la estructura constitucional la adopción del correspondiente modelo de configuración del Senado».

No todos los partidos, sin embargo, se muestran proclives a la reforma constitucional del Senado. En efecto, si, todavía en 1997, el Partido Popular consideraba positivamente tal eventualidad, más adelante —en 1999 y luego en el curso de la VII Legislatura (2000-2004), en la cual gozó de mayoría absoluta en las dos Cámaras— la rechazó, propugnando una simple modificación reglamentaria<sup>17</sup>. Hoy continúa anclado en esa posición, de la que no será

17 Cfr. R. Punset, *Razón e identidad del Senado*, ob. cit., págs. 36-37.

fácil que salga. Esto afecta, como es obvio, a la viabilidad de la reforma constitucional proyectada por el Gobierno, que inexcusablemente precisa del acuerdo con el principal partido de la oposición. Un partido, por cierto, que, con 126 escaños frente a 96 de los socialistas, cuenta hoy con el Grupo Parlamentario más numeroso en el Senado<sup>18</sup>, a sólo 4 escaños de la mayoría absoluta. Entre otras consecuencias, como la de bloquear cualquier modificación constitucional no asumida por el Partido Popular (piénsese que el Congreso tiene una difícil papeleta en el supuesto contemplado en el art. 167.2 CE), el predominio de los populares en la Alta Cámara —reforzado (atención al dato) por el distinto *tempo* electoral de los comicios autonómicos y, consiguientemente, de la designación de Senadores por las Asambleas de las Comunidades Autónomas<sup>19</sup>— ha ocasionado ya algunos disgustos al Gobierno. El más grave de todos ellos fue, sin duda, el que se produjo el 13 de diciembre de 2004, fecha en la que el Senado, por primera vez desde la aprobación de la Constitución, vetó un proyecto de ley; y nada menos que el de Presupuestos Generales del Estado<sup>20</sup>.

### III. DE UN SENADO A OTRO. ASPECTOS ESTRUCTURALES

Al Gobierno, según se ha visto, únicamente le interesa un Senado que sea una Cámara de representación territorial. Y, en efecto, carece de sentido mantener el bicameralismo tanto sobre la base de la identidad o similitud representativa de las dos Asambleas cuanto, según creo, sobre la base de una representación especial no territorial. Dicho de otro modo, no parece útil configurar un Senado como Cámara de representación política, aun reclutada mediante una fórmula electoral distinta de la del Congreso; pero tampoco es hoy posible articular, frente a los representantes directos de los ciudadanos, una Asamblea de notables.

18 La situación no resulta, sin embargo, inédita, toda vez que, celebradas las elecciones autonómicas de mayo de 1995, el Grupo Popular alcanzó los 113 escaños, superando en 2 a los socialistas (v., sobre esto, R. Punset, ob. ult. cit., pág. 30, nota 7, y J. M. Morales Arroyo, *Los modelos de Senado*, «Revista de Derecho Político», núm. 63, 2005, pág. 84). Escribe el segundo autor mencionado que «entonces surgió el primer conflicto institucional en el que el Senado adquirió una cierta relevancia». La Mesa de la Cámara, reflejo de la nueva situación política, acordó, en su sesión del 29 de noviembre siguiente, no admitir a trámite la declaración de urgencia realizada por el Gobierno respecto de la tramitación del proyecto de Ley Orgánica sobre la regulación de la interrupción voluntaria del embarazo (la STC 234/2000 daría la razón al Gobierno). La posición del PP en el Senado, empero, no generó ulteriores problemas porque las Cortes Generales fueron disueltas mediante Real Decreto 1/1996, de 8 de enero (*ib.*, loc. cit.)

19 Cfr. Morales Arroyo, *ibidem*, págs. 94-95 *et passim*.

20 Sobre el hecho, y sus repercusiones jurídicas concretas, véase P. García Mexía, *El Senado*, en J. Tornos (Dir.), «Informe Comunidades Autónomas 2004», IDP, Barcelona, 2005, págs. 97, 108 *et passim*. El Congreso ratificó el texto inicial por mayoría absoluta (cfr. «El País», 23 de diciembre de 2004, pág. 22), con lo que el Senado no pudo, a fin de cuentas, introducir alteración alguna en el proyecto.

### III.1. LA CÁMARA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Ahora bien, si de lo que se trata es de hacer real y efectiva la «vocación» representativa del Senado del modo en que lo define el artículo 69.1 CE, lo primero de todo consiste en determinar la representación a la que el precepto constitucional se refiere. Desde la perspectiva orgánica, estrictamente, una Cámara de representación territorial es aquella en la que la elección o la designación de sus miembros se efectúa por los órganos de las entidades territoriales en que se divide el Estado entendido en su conjunto, ya sean municipios, comarcas, cabildos y consejos insulares, provincias, regiones o Estados federados. El Gobierno, como nos consta, se ha decantado en favor de la representación de las Comunidades Autónomas (más la de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, cabe suponer), excluyendo así, por tanto, la representación de los entes locales. Aunque esta última no debe darse por definitivamente descartada, y sin duda encontrará valedores en el curso del proceso de reforma (a fin de que sea tenida en cuenta, al menos, en la integración parcial de la Cámara), la representación de los entes dotados de autonomía política es, en realidad, el motor y el objetivo del impulso reformador, sin que parezca concebible ningún otro que justifique el enorme esfuerzo de consenso que la modificación de la Constitución va a requerir.

La autonomía política, en efecto, no se traduce únicamente en la disposición de un acervo competencial que incluye potestades de determinada calidad y elevado rango de expresión normativa cuyo pacífico ejercicio se halla garantizado constitucionalmente. En el Estado compuesto —o en el Estado políticamente descentralizado, si se prefiere hacer uso de otra categoría taxonómica— la participación de sus integrantes en los procesos de fijación de la orientación política general, de creación del Derecho a nivel global y de coordinación, cooperación y colaboración mutuas ha de resultar igualmente consustancial a tal forma estatal<sup>21</sup>. Más todavía: el federalismo o el autonomismo político de nuestro tiempo requieren, para ser tenidos por auténticas formas de democracia asociativa y no por simples supuestos de descentralización, la eliminación de compartimentos estancos como únicos elementos definitorios del sistema; el cual, al contrario, junto con el respeto escrupuloso de la esfera de la autonomía-resistencia y, consiguientemente, de las competencias de las Comunidades Autónomas, demanda la integración de los sujetos políticamente descentralizados en los niveles constitucionales generales (y hasta globales: en el *Gesamtstaat*, en suma, por medio de la participación en el procedimiento de re-

21 Lo que no siempre ocurre plenamente en la práctica, ya que, como advierte Enoch Alberdi, dada la extrema diversidad con la que los distintos ordenamientos constitucionales configuran las Segundas Cámaras, no existe un modelo de las mismas propio de los Estados Federales o compuestos que permita definir el modo de realizar la función de representación territorial según unos parámetros determinados (cfr. *La representación territorial*, en «Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional», núm. 3, 2004, pág. 296).

forma constitucional), e incluso, y dentro de los convenientes límites, el acceso a las instancias decisorias y de control de la forma de gobierno del Estado<sup>21</sup>.

### III.2. LOS MODELOS DE INTEGRACIÓN AUTONÓMICA DEL SENADO

Establecido que el Senado ha de configurarse orgánicamente como la Cámara de las Comunidades Autónomas, y que éste, y no otro, debe ser en el plano estructural el significado de la representación territorial a que alude el artículo 69.1 CE, el paso siguiente consiste en precisar el órgano o los órganos autonómicos a los cuales confiar la elección o la designación de los Senadores. He ahí, indudablemente, el aspecto institucionalmente más importante de la reforma, y el más difícil políticamente, al afectar de lleno a los intereses de los partidos que componen el actual Senado.

Una cosa parece, no obstante, evidente: si lo que se requiere es una Cámara representativa de las Comunidades Autónomas, debe hallarse un método de elección que permita la presencia subjetiva de éstas en el Senado, o sea, una presencia diferenciada, que refleje la orientación política dominante en cada una de ellas. En otro caso no habría verdadera representación territorial. Ello no supone necesariamente la presencia de una voluntad autonómica unitaria, como ocurriría si se siguiese el modelo del *Bundesrat* alemán, pero sí, en mi opinión, la filiación uniforme de los Senadores. Examinemos, a partir de esta concepción polifónica de la Alta Cámara, las posibilidades existentes.

#### III.2.1. Elección directa de todos los Senadores

Quienes proponen que los Senadores sean elegidos por sufragio universal directo en comicios coincidentes con los autonómicos y utilizando como circunscripción electoral el territorio de la Comunidad Autónoma<sup>22</sup>, han de tener en cuenta tres aspectos. En primer lugar, que existen 6 Comunidades uniprovinciales<sup>23</sup> en las que ya hoy, al coincidir circunscripción electoral y territorio

22 Ciertamente, la subjetividad «política» de nuestras Comunidades Autónomas no es del mismo fuste que la de los Estados miembros de una Federación, ya que los Estatutos de Autonomía son leyes estatales, pueden ser modificados unilateralmente por el Estado mediante una reforma constitucional y en la fase decisoria del procedimiento de aprobación de ésta no participan, ratificándola o no, las Comunidades Autónomas, sino, a lo sumo, el cuerpo electoral nacional. Por eso, tal vez le venga grande al Estado español la etiqueta de «compuesto» o «complejo» con que tempranamente le calificó el Tribunal Constitucional. Claro que, ¿merecen el nombre de «Estados» las entidades integrantes de una Federación que, privadas del *ius secessionis*, han de aceptar que la Constitución federal, a la cual deben acomodar las suyas, se reforme por mayoría y no por unanimidad de tales integrantes?

23 Tal es, v.g., la propuesta del actual Presidente del Senado, Javier Rojo (cfr. «El País», 16 de agosto de 2005, pág. 21).

24 Son el Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Navarra y Madrid.

autonómico, se efectúa la elección directa de Senadores sin que haya, no obstante, representación territorial alguna. Ello obedece a estas circunstancias: una, a que quien los elige es el cuerpo electoral del Estado, no el de la provincia (mera demarcación del territorio a efectos electorales) ni, menos aún, el de la Comunidad Autónoma; otra, a que la fórmula electoral empleada, el escrutinio mayoritario con limitación de voto, imposibilita la sola representación de la orientación política dominante en el territorio. Por lo tanto, la elección directa por el cuerpo electoral de las Comunidades Autónomas requiere forzosamente la supresión del voto limitado.

En segundo lugar, si se mantiene el número actual de Senadores y su distribución total (provinciales más autonómicos) por las distintas Comunidades Autónomas, la aplicación de una fórmula electoral mayoritaria habría de efectuarse no sólo en pequeñas, sino también en medianas y grandes circunscripciones. La pregunta que entonces cabe hacer es: ¿daremos a una única fuerza política los 40 Senadores por Andalucía? Y si ello nos pareciera poco democrático, ¿continuaríamos con el voto limitado o adoptaríamos incluso una fórmula más o menos proporcional, privando por lo tanto a la Comunidad Autónoma andaluza de una sola voz y 40 votos uniformemente expresados en la Alta Cámara?

En tercer lugar —y mucho más importante—, la elección directa de los Senadores no permite mantener vínculos permanentes con los electores, los cuales no forman un órgano colegiado estable, sino un muy numeroso órgano colectivo llamado a pronunciarse únicamente al final de la legislatura acerca de la labor desarrollada por los parlamentarios que aspiran a la reelección. Como no cabe pensar en la implantación de la técnica del *recall*, que adolecería de graves inconvenientes al operar en ámbitos de tal magnitud, propugno la elección indirecta de los miembros del Senado, por parecerme más acorde con la representación territorial y con la consiguiente necesidad de instituir una conexión continua entre los Senadores y los órganos autonómicos que los designen.

### III.2.2. Los modelos de integración indirecta

A) Debe descartarse la designación de los Senadores por los Presidentes de las Comunidades Autónomas, ya que no resulta aconsejable que los titulares de una Asamblea representativa sean designados por un órgano unipersonal, aunque éste proceda mediatamente de la elección popular. Me referiré, pues, a la designación senatorial por los Gobiernos o las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

B) Los métodos de integración del Senado más estrictamente conformes con las exigencias de la representación territorial serían, sin duda, aquellos en los que la designación se produjera por los Gobiernos o, a través de una fórmula mayoritaria sin voto limitado, por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. Es evidente, en efecto, que mediante ambas clases de designación habría en el Senado una presencia de las Comunidades Autónomas más plural

y diferenciada, al disponer cada ente autonómico de la posibilidad de hablar con una sola voz, con las consecuencias que ello generaría, además, en la organización de la Alta Cámara a partir de la reestructuración de los Grupos Parlamentarios, constituidos en atención a su origen territorial.

Ciertamente, cuando los partidos hegemónicos en las Comunidades Autónomas sean de ámbito nacional la polifonía disminuirá, pero ésta es una consideración política del asunto, no distinta de la que puede merecer la relativización de la división horizontal y vertical de poderes a causa de la acción uniformizadora de las organizaciones partidarias. Jurídicamente, y por los citados métodos de designación, la especificidad característica de la representación territorial encontraría su adecuada plasmación, al menos desde la vertiente estructural o de composición del Senado. Además, a propósito del papel de los partidos en una estructura senatorial «federalizante» —tema objeto de preocupación en la doctrina alemana y austriaca—, cabe afirmar que un Senado constituido de este modo sería más resistente (aunque no, desde luego, totalmente inmune) a la acción niveladora de los partidos nacionales que si fuera elegido por sufragio universal directo o por las Asambleas autonómicas mediante una fórmula de representación proporcional como la requerida en el actual artículo 69.5 CE. De otro lado, no se puede descartar que la designación de Senadores por los Gobiernos o Asambleas autonómicas a través del método mayoritario señalado propicie la aparición de nuevas fuerzas nacionalistas o regionalistas, el reforzamiento de las existentes o una mayor descentralización territorial de los partidos nacionales. Estos, en todo caso, resultan indispensables para la viabilidad del conjunto del sistema político, pareciendo igualmente inevitables los efectos relativizadores de la diversidad autonómica representada en el Senado que su actividad habría de conllevar. Así, v.g., la territorialización de los Grupos Parlamentarios de la Alta Cámara no impediría la lógica puesta en práctica de mecanismos de coordinación entre aquellos de idéntica filiación partidaria.

C) ¿Cuál de estos métodos más propiamente territoriales resulta preferible? El primero es el del *Bundesrat* alemán, en cuyos elementos fundamentales se inspira el modelo de integración senatorial propuesto entre nosotros, principalmente, por el Profesor Eliseo Aja<sup>25</sup>. El segundo sería, me parece, completa-

<sup>25</sup> Véase su reciente trabajo *La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica*, ob. cit., págs. 11 y ss. (especialmente, págs. 26-31). Para una crítica del modelo propuesto, véanse los estudios de E. Albertí (*La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad*, especialmente págs. 42-49) y Juan José Ruiz (*Democracia mayoritaria e integración de los intereses territoriales en el Senado*, págs. 51 y ss.) recogidos a continuación del mencionado ensayo de E.Aja en el volumen «La reforma constitucional del Senado», ya citado.

Un análisis político también reciente, francamente negativo, del papel del *Bundesrat* alemán puede encontrarse en el libro de Thomas Darnstädt *La trampa del consenso* (trad. esp. de «Die Konsensfalle. Wie das Grundgesetz Reformen blockiert»), Trotta, Madrid, 2005, especialmente capítulo 1.º En esta obra se afirma que la expresión clave para definir la enfermedad alemana es «maraña política». Hay, en efecto, 16 pequeños Estados que se embrollan mutuamente para que ninguno pueda hacer nada sin el otro, y que han delegado casi todas las decisiones en una central (el *Bundesrat*) que a su vez controlan celosamente, de modo que allí nadie puede tomar una decisión porque los

mente novedoso en el Derecho Comparado. Los efectos inmediatos de ambos métodos —todos los Senadores de una misma Comunidad Autónoma resultarían designados según el criterio de una sola fuerza política— devendrían idénticos en el supuesto de que un grupo político tuviera la mayoría de los escaños en la Asamblea autonómica, pero también en otros casos. Así, cuando una situación de mayoría relativa genere, no obstante, una lista de consenso entre diversos Grupos Parlamentarios comprometidos con un programa político común. Lo mismo ocurriría en la eventualidad de un Gobierno monocolor minoritario con apoyo de otra fuerza en la Asamblea, o en la de un Gobierno de coalición si perteneciera al Ejecutivo la facultad de designación de Senadores. En todas estas circunstancias lo verdaderamente importante —y lo genuinamente territorial— es que los Senadores representarían la orientación política dominante en su Comunidad Autónoma, cosa que puede lograrse, por tanto, mediante el empleo de cualquiera de los dos métodos mencionados, aunque el segundo de ellos (designación por la Asamblea) proporcionaría a los designados un plus adicional de legitimidad, habida cuenta del origen directamente popular del órgano designante y de la mayor publicidad del procedimiento electivo, sometido además a las reglas de la dialéctica parlamentaria. Claro que también es imaginable un supuesto de mayoría relativa en el que simplemente se pactara por dos o más Grupos de la Asamblea la distribución de los escaños senatoriales asignados a la Comunidad Autónoma, sin que ello comportase, pues, ni siquiera un programa de actuación común en el Senado. No habría entonces una orientación política mayoritaria que representar, careciendo de subjetividad la presencia de esa Comunidad en la Alta Cámara.

Mi preferencia por el sistema de elección de los Senadores en el interior de las Asambleas autonómicas responde también a la convicción de que revitalizaría el papel de éstas, las cuales podrían debatir, con la presencia e intervención de sus Senadores, los asuntos que luego han de tratarse en la Alta Cámara y que más interesan a la Comunidad Autónoma. El realce de los Parlamentos autonómicos es inversamente proporcional al modelo *Bundesrat*, que, según acredita la experiencia alemana, sólo potencia a los Gobiernos de los *Länder* en detrimento de las *Landtage*.

El correspondiente apartado del artículo 69 CE podría, en suma, quedar redactado como sigue: *Los Senadores serán elegidos por las Asambleas de las Comunidades Autónomas mediante escrutinio mayoritario sin limitación de voto.*

D) En el caso de que los Senadores fueran designados por las Asambleas autonómicas, no creo que debiera autorizarse la acumulación de mandatos.

16 continuamente la vetan (pág. 91). El bloqueo del sistema federal alemán obedece al entrelazamiento de dos sistemas de decisión que se entorpecen mutuamente (pág. 93). En el Estado diseñado por la Ley Fundamental nadie tiene la última palabra, pero todos pueden oponer su veto. Dado que todos se obstaculizan entre sí, ya sólo es posible la toma de decisiones por consenso. La vía democrática, en la que las decisiones son tomadas por mayoría por representantes electos, se encuentra bloqueada. El país se halla en la trampa del consenso (págs. 66-67).

Ante todo, para garantizar un trabajo más eficaz en los dos órganos parlamentarios. Además, la conexión entre la Asamblea autonómica y sus Senadores puede alcanzarse por otras vías: como, v.g., a través de la facultad de éstos de asistir a las sesiones de aquélla y de participar en las mismas. Igualmente, si la designación correspondiese a los Consejos de Gobierno, entiendo, contrariamente al modelo alemán, que los Senadores no debieran pertenecer a ellos o a la Administración autonómica. En los dos supuestos considerados, y sin perjuicio de la aludida conexión entre los Senadores y sus Comunidades Autónomas, cuyo aspecto más importante abordaré a continuación, me parece más acorde con el carácter de Asamblea parlamentaria de las Cortes Generales —un órgano constitucional del Estado, cuya voluntad contribuye a formar— que ha de seguir revistiendo el Senado la incompatibilidad de cargos que acabo de sugerir. Por ello, el artículo 67.1 CE cabría redactarse así: *Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con las de Diputado al Congreso o Senador, ni cualquiera de éstas con la pertenencia a un órgano superior autonómico.*

E) Si se optara por uno de estos dos métodos de designación, también habría de alterarse la relación entre electores y elegidos mediante la supresión de la prohibición de mandato imperativo. Tal prohibición, establecida en el artículo 67.2 CE, carecería de sentido cuando se tratase de asegurar la presencia *unitaria* de cada Comunidad Autónoma en la Alta Cámara, presencia que demanda una relación fiduciaria permanente entre los órganos designantes y los parlamentarios designados y, por consiguiente, la eventual impartición de instrucciones a éstos, su igualmente permanente revocabilidad y la vinculación de la duración de su mandato a la de las funciones de aquellos órganos. Esto afectaría a varios preceptos constitucionales, que habrían de modificarse de este modo:

Artículo 66.1: *Las Cortes Generales están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.*

Artículo 67.2: *Los miembros del Congreso de los Diputados no estarán ligados por mandato imperativo.*

Artículo 68.1: *El Congreso de los Diputados representa al pueblo español. El Congreso se compone...*

Naturalmente, el artículo 69.1 quedaría según hoy está. Como es lógico, la cuestión de los efectos del abandono de un Grupo Parlamentario por un Senador resultaría ociosa, habida cuenta de la revocabilidad del Senador por la Comunidad Autónoma designante. Precisamente por esto, tampoco es necesario exigir la uniformidad del voto de los Senadores de cada Comunidad Autónoma, más coherente, en todo caso, con el modelo alemán (donde se exige por el Tribunal Constitucional incluso en los supuestos de gobiernos de coalición en los *Länder*) que con el arquetipo *Sénat*, según luego reiteraré.

F) De otra parte, un Senado compuesto de semejante manera no podría ser objeto de disolución, que es un acto únicamente inteligible en el marco de

las relaciones entre el Gobierno y una Cámara de representación política. Tampoco debería disolverse en el caso previsto en el artículo 168.1 CE, ya que los movimientos de la opinión pública los ha de reflejar el Senado no directamente, como sucede con el Congreso, sino a través de las Comunidades Autónomas. Sería, pues, el Senado una Cámara permanente y no disoluble en ninguna circunstancia, sin perjuicio de que concluyera automáticamente su periodo de sesiones al finalizar la legislatura congresual, en aplicación de una de las reglas del bicameralismo clásico: el principio de simultaneidad de sesiones. Ello concerniría a los artículos 62 b), 78.2 y 3, 99.5, 115.1 y 168.1 y 2, que habrían de ver congruentemente retocada su redacción<sup>25</sup>, pero también al artículo 73, a cuya regulación de los periodos de sesiones y de las sesiones extraordinarias (apartados 1 y 2) habría que adicionar este apartado 3: *La finalización, por cualquier causa, de la legislatura en el Congreso de los Diputados conllevará la interrupción del periodo de sesiones del Senado.*

G) Naturalmente, otra posibilidad consiste en atribuir la facultad de designación de los Senadores a las Asambleas autonómicas mediante una fórmula de representación proporcional, que es la opción seguida por el vigente artículo 69.5 CE, el contenido del cual cabría adaptar a la elección de todos los miembros de la Cámara. Con este método de integración del Senado es obvio que la representación de las Comunidades Autónomas perdería su carácter unitario. También resulta evidente que, al operar la fórmula de representación proporcional sobre un número mayor de escaños a cubrir —y potenciarse, consiguientemente, sus efectos fragmentadores—, la presencia de cada Comunidad Autónoma en la Alta Cámara vería aún más recortada su especificidad. Este problema se agravaría, ciertamente, si el número total de Senadores se quisiera aumentar con relación al actualmente existente. Su reducción, por otra parte, no deja de ofrecer dificultades, ya que, además de afectar al trabajo senatorial, atañe a la espinosa cuestión de los criterios que deben presidir la atribución a las respectivas Comunidades Autónomas de un determinado número de escaños. Parece claro que, a menor número total de escaños, menor peso de los criterios demográficos, dada la precisión de atribuir a todas las Comunidades un número mínimo de puestos senatoriales a proveer.

De otro lado, los miembros de un Senado íntegramente compuesto por el método del artículo 69.5 CE ninguna necesidad tendrían de hallarse libres de la prohibición de mandato imperativo, toda vez que su distinta filiación política hace, si no impensable, sí difícilmente concebible que pudieran recibir de la Asamblea designante unas instrucciones que, en pura lógica, habrían de acordarse por mayoría cualificada, como asimismo una eventual revocación de los elegidos. Esto no supone, sin embargo, asimilar por completo las relaciones entre Asambleas autonómicas y Senadores a las que discurren entre el cuerpo electoral del Estado y los Diputados al Congreso. Baste pensar en la compatibilidad (que, *a sensu contrario*, autoriza el art. 67.1 CE) entre las actas de Diputado autonómico y Senador, y en la

26 Véase *infra*, epígrafe número V de este trabajo.

vinculación que cabe establecer (en mi opinión, y frente a lo concluido en la STC 40/1981, sólo mediante la reforma del art. 69.6 CE) entre la duración del mandato senatorial y la de la legislatura de la Asamblea autonómica.

Mas lo que, en definitiva, importa destacar es que la generalización del método del artículo 69.5 CE no conllevaría la representatividad de la orientación política dominante en las distintas Comunidades Autónomas, salvo en aquellos supuestos en que los Senadores fueran elegidos por una mayoría parlamentaria articulada, desde la pluralidad de las fuerzas políticas integrantes de la misma, en torno a un programa común de gobierno.

Un Senado así constituido, ¿debería resultar una Cámara permanente y no susceptible de disolución en ninguna circunstancia? Si nos atuviésemos sólo a la composición de la Cámara, sin referirnos, por tanto, a su posición constitucional, esto es, a su papel en el ámbito de la forma de gobierno estatal, sería difícil emitir un juicio firmemente fundamentado. Ello porque, a diferencia de lo que sucedería en el supuesto de que los Senadores fueran designados por los Gobiernos o las Asambleas de las Comunidades Autónomas con arreglo a una fórmula mayoritaria —supuesto en el cual la indisolubilidad de la Cámara se justificaría en razón, estrictamente, de su carácter representativo territorial—, en el caso de la designación según el método del artículo 69.5 CE, y precisamente por la entonces menor territorialización del Senado a causa de la pérdida de subjetividad de la representación autonómica, habría que aportar otros argumentos adicionales en favor de su no disolución; argumentos que no pueden consistir simplemente en la antes citada vinculación entre el periodo de mandato de los Senadores y la duración de la legislatura autonómica, porque tal vinculación ya se halla establecida actualmente, de un modo u otro, en la mayoría de los ordenamientos de las Comunidades Autónomas.

Tales argumentos adicionales existen y no guardan relación con la índole representativa del Senado, sino, como he dicho, con su posición constitucional. De mantenerse ésta como al presente se encuentra configurada, o sea, en un plano de subordinación en el procedimiento legislativo (excepto en el de reforma constitucional) y de alejamiento de los mecanismos de formación y cese del Gobierno, ningún sentido tendrían las actuales previsiones de la Constitución relativas a la disolución de la Alta Cámara. Tampoco lo tienen hoy en los casos de los artículos 99.5 y 115 de la CE —como no sea el muy prosaico de evitar el cansancio y la pereza de los votantes a la hora de elegir, en comicios independientes del Congreso, a un Senado provisto de tan escasos poderes—, supuestos en los cuales la disolución del Senado no resulta congruente con su falta de intervención en el trámite de investidura del Presidente del Gobierno ni con la carencia de responsabilidad política del Ejecutivo ante la Cámara senatorial (arts. 108 y 112 a 114 CE). Por ello, las indicadas previsiones constitucionales deben suprimirse. Esta supresión habría de afectar también a la disolución contemplada en el artículo 168 CE, que, aunque ideada para dotar de mayor rigidez al texto constitucional, ningún encaje podría encontrar —por el contrario, perdería su razón de ser— en la eventualidad de que el Senado territorial procediese en su totalidad del sufragio universal indirecto.

H) La pérdida de la identidad representativa autonómica en el Senado se ocasionaría también por la implantación de una fórmula mayoritaria con limitación de voto, para la que valen, pues, las reflexiones que acabo de exponer respecto de la generalización del método del artículo 69.5 CE.

D) De lo anteriormente dicho se deduce mi clara preferencia por los métodos de integración del Senado que aseguren la representación unitaria de cada Comunidad Autónoma, y, dentro de ellos, por aquel consistente en la designación de los Senadores por las Asambleas autonómicas a través de una fórmula mayoritaria sin limitación de voto. Ahora bien, este modelo quizá tenga escasas posibilidades de implantación entre nosotros, habida cuenta de su radical apartamiento del sistema vigente y de los riesgos que implica para los partidos de dimensión nacional, sobre todo en ciertas Comunidades Autónomas. Tal vez ocurra, igualmente, que el método del actual artículo 69.5 CE se halle lo suficientemente enraizado en nuestra cultura política como para excluir cualquier otro, o que tal método suponga la máxima concesión que quepa esperar en orden al logro de un Senado territorial. Por ello, la introducción de los métodos que considero más idóneos a fin de convertir al Senado en una auténtica Cámara de las Comunidades Autónomas —carentes, además, de precedentes históricos propios y aun de Derecho Comparado, si exceptuamos el singularísimo caso del *Bundesrat* alemán— requeriría una decidida voluntad política cuya existencia cuesta trabajo imaginar. Añádase que esa innovación tendría ciertas repercusiones en el plano de la forma de gobierno, que serían todavía mayores si el Senado, para transformarse en un órgano de representación territorial también desde una perspectiva funcional, ampliara sus reducidos poderes actuales en relación con las cuestiones de directa incidencia autonómica. En efecto, de designarse los Senadores por los métodos estrictamente territoriales, podría producirse una situación (no precisamente insólita en Alemania) en que, por la diversa forma de integración de las dos Asambleas estatales, la oposición parlamentaria se hiciera con el dominio del Senado. Esta eventualidad (también posible hoy, no obstante) resultaría, desde luego, menos probable si la designación de los miembros de la Alta Cámara correspondiese a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas por un sistema de representación proporcional y, en todo caso, no revestiría excesiva trascendencia si se mantuviera el papel subordinado del Senado que las normas constitucionales vigentes han determinado. Esto último, en fin, y por las razones que más adelante aduciré, es lo que voy a defender al referirme a las funciones senatoriales.

### III.3. SENADORES REGIOS Y SENADORES NATOS

Ya he expresado reiteradamente mi opinión de que todos los miembros del Senado habrían de elegirse o designarse por las Comunidades Autónomas. Lo que, entre otras cosas, significa que no debe haber Senadores de designación regia entre personalidades relevantes, como algunos pretenden, ni Senadores natos, como otros aconsejan. Ello, en primer lugar, por no introducir ningún criterio aris-

toocrático en la composición de la Cámara, que pugnaría con la índole democrática de nuestra forma de Estado, en relación con la cual el nombramiento de «notables» o la consideración como Senadores *de iure* de los ex Presidentes del Gobierno o de las Comunidades Autónomas supondría una excepción cuyo fundamento no parece demasiado sólido. Por lo que concierne, en segundo lugar, a la conversión de los Presidentes autonómicos en Senadores natos, igualmente objeto de ciertas propuestas, hay que decir que si la Alta Cámara procediese de métodos de integración genuinamente territoriales, en el sentido que vengo sugiriendo, ningún déficit de representatividad cabría invocar en apoyo de semejante —y, por los motivos ya aducidos, inconveniente— acumulación de funciones.

### III.4. NÚMERO DE SENADORES Y DURACIÓN DE SU MANDATO

El número actual de miembros de la Alta Cámara es de 259: 208 de elección directa y 51 de designación por las Asambleas autonómicas. Este número global de Senadores habría de continuar tomándose como referencia por dos razones. La primera es que un número menor afectaría negativamente a la agilidad del trabajo del Senado; sobre todo, y si se mantienen los breves plazos establecidos en el artículo 90 CE, en el ámbito del procedimiento legislativo. La segunda, y más importante, razón consiste en que la persistencia del actual número de Senadores permitiría resolver con mayor facilidad la siempre problemática cuestión del reparto de escaños entre las distintas Comunidades Autónomas.

En efecto, dicha cuestión es susceptible de encauzarse recurriendo, de una parte, al precedente del artículo 69.5 CE, cuya pauta distributiva se ha hecho ya tradición en nuestra cultura política, y, de otra, a las previsiones atinentes al número de Senadores de elección popular que contienen los apartados 2, 3 y 4 de ese mismo artículo 69. Quiere ello decir que el número de escaños que corresponda proveer a cada Comunidad Autónoma tiene que arbitrarse con arreglo a criterios a la vez demográficos y territoriales, y que tal determinación puede realizarse sin otro esfuerzo que adaptar la regulación de 1978 al nuevo método de designación de Senadores que he propuesto. Combinando, pues, las soluciones adoptadas en los citados preceptos constitucionales y sumando los escaños provinciales y autonómicos a que tales preceptos se refieren, la asignación de los puestos en el Senado a las diferentes Comunidades Autónomas no variaría numéricamente con relación a la que hoy existe. Así, la redacción de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 69 CE podría asemejarse a ésta:

3. *A cada Comunidad Autónoma le corresponderá designar cuatro Senadores por provincia. Las Comunidades Autónomas de Canarias y de las Islas Baleares designarán once y seis Senadores, respectivamente.*

4. *Ceuta y Melilla designarán cada una dos Senadores.*

5. *Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. (El resto del precepto se suprimiría.)*

Por lo que atañe a la duración del mandato de los Senadores, ya he expresado mi parecer de que debería vincularse a la duración de la legislatura de las Asambleas electoras, finalizando igualmente por revocación anticipada. El artículo 69.6 CE sería, por tanto, del siguiente tenor: *El mandato de los Senadores termina al concluir la legislatura de las Asambleas que los eligen o al revocarse por las mismas su elección.*

### III.5. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNOS

Ocioso resulta advertir que una modificación sustancial de la composición del Senado forzosamente ha de afectar —en ciertos aspectos de manera notable— a su organización y funcionamiento. Mas, a mi juicio, tal afectación no tiene por qué requerir la alteración de norma constitucional alguna, produciéndose únicamente en el ámbito del Reglamento de la Cámara. No faltan aquí, sin embargo, interrogantes, sugerencias y propuestas políticas (alguna vez académicas) que es preciso considerar.

Al capítulo de los interrogantes pertenecería el relativo a la conveniencia de reformar el régimen de emisión de voto de los Senadores, en el sentido de exigir un sufragio idéntico de todos los designados por una misma Comunidad Autónoma. Esto es lo que preceptúa el artículo 51.3 de la Ley Fundamental alemana, según el cual los «votos» de un *Land* en el Consejo Federal «podrán ser emitidos sólo uniformemente». Ahora bien, la naturaleza y posición constitucional del Senado que yo imagino se parecen poco a los del *Bundesrat* de la R.F.A., como también son distintas la naturaleza jurídica y la posición en el ordenamiento del Estado «global» de las Comunidades Autónomas y de los *Länder*. El Consejo Federal alemán encaja difícilmente en el arquetipo de una Asamblea parlamentaria, siendo los *Länder* los verdaderos titulares de los votos (el art. 51 de la Ley Fundamental ni siquiera habla de «escaños») en el interior de tan peculiar órgano. Nuestros Senadores, por contra, han de continuar ostentando la exclusiva titularidad de su escaño y emitiendo sus votos de forma «personal e indelegable» (art. 79.3 CE), sin perjuicio de la responsabilidad política que contraigan frente a las Asambleas autonómicas designantes.

En lo tocante a la sugerencia, en alguna ocasión formulada, de constitucionalizar la participación de los Gobiernos autonómicos en las tareas del Senado —al modo, por ejemplo, en que hoy se autoriza por los artículos 56 bis 2.2 y 3 y 56 bis 3 RS, que permiten su intervención en las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas—, sólo resulta comprensible si la Alta Cámara no se halla integrada por un método que garantice la representación de la orientación política mayoritaria en las instituciones autonómicas. Tal es lo que actualmente ocurre y lo que puede justificar, pues, en términos políticos, las previsiones reglamentarias citadas, que en otro caso serían innecesarias.

Diversas propuestas, tanto de estudiosos como de políticos nacionalistas, convergen en auspiciar la creación, dentro de los diferentes procedimientos

parlamentarios existentes en el Senado, de algún tipo de trámite mediante el cual las Comunidades Autónomas afectadas por la decisión a adoptar tengan oportunidad de emitir su parecer al respecto. La mayoría de estas propuestas —algunas de las cuales pretenden, nada menos, que dicho parecer adquiriera carácter vinculante— centran en los «hechos diferenciales» el objeto de la afectación aludida y suelen coincidir asimismo en la defensa de una distinta representación senatorial de las Comunidades Autónomas en razón de tales «hechos» o de la índole «nacional», y no «regional», de ciertas Comunidades. No cabe desconocer, desde luego, la intención bilateralista (¿confederal?) de tales planteamientos. En todo caso, un Senado auténticamente territorial no requiere trámites como los mencionados. De ser los Grupos Parlamentarios representativos de cada Comunidad Autónoma, y al gozar, lógicamente, de iguales derechos de participación en los procedimientos de la Cámara, ninguna necesidad habría de otorgarles una audiencia especial en determinados asuntos. Justamente porque esos Grupos carecen hoy de tal representatividad, el Reglamento del Senado possibilitó la «intervención» de los Senadores de designación autonómica en las Ponencias de la Comisión General de las Comunidades Autónomas constituidas a fin de examinar de forma previa aquellos asuntos que «afecten de modo específico a alguna Comunidad Autónoma en particular» (art. 56 bis 5.1).

#### IV. FUNCIONES DEL SENADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACION TERRITORIAL

##### IV.1. LA CUESTIÓN BÁSICA: NATURALEZA Y POSICIÓN CONSTITUCIONAL DEL SENADO

Me he referido a los diversos métodos de integración del Senado, pronunciándome repetidamente en favor, sobre todo, de la designación de los Senadores por las Asambleas autonómicas a través de una fórmula electoral mayoritaria. Ahora debo ocuparme de las funciones de una Cámara que ostentaría semejante representatividad, que sería insusceptible de disolución y cuyos miembros, sometidos a mandato imperativo, podrían ser revocados en cualquier momento por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

La pregunta esencial que cabe plantearse es si resulta compatible la institución de una verdadera Cámara de representación territorial en el plano estructural con la actual posición constitucional del Senado. O expresado de una forma más genérica: una Cámara territorial por su composición, ¿ha de serlo también por sus funciones? Muchos contestarían que ningún sentido tendría separar una cosa de otra, pues la composición territorial de la Cámara obedecería justamente al propósito de legitimar un reforzamiento de sus poderes dentro de las Cortes Generales en el ámbito de los asuntos autonómicos. Los Senadores, por tanto, y según ese modo de razonar, habrían de proceder de las Comunidades Autónomas con la finalidad de integrar una Cámara que, sobre

las materias de incidencia autonómica, desempeñaría un papel tuitivo de los intereses fundamentales de los entes representados. La función del Senado en el conjunto del sistema pertenecería entonces únicamente al campo de las garantías constitucionales, mostrándose la efectividad de tal función como algo inescindible de las potestades cualificadas de la Alta Cámara en las indicadas materias.

Sin embargo, aparte de que el valor garantista estaría ya presente, innegablemente, en la sola composición territorial de la Asamblea, no es ese valor el único a considerar ni el más importante, salvo que se opte por el paradigma *Bundesrat* en lugar de por el arquetipo *Sénat*. El carácter representativo especial del Senado debe conjugarse, por tanto, con la representación política o general atribuida al Congreso, de la que se han de extraer las obligadas consecuencias en el terreno de la forma parlamentaria de gobierno.

Esta idea puede enunciarse igualmente poniendo de relieve la necesidad de cohesión forma territorial del Estado y forma de gobierno estatal. Gobernar a nivel nacional un Estado compuesto o políticamente descentralizado contando con las entidades que lo integran resulta, desde luego, algo perfectamente posible y funcionalmente deseable. Federalismo y democracia no son, en efecto, términos mutuamente excluyentes, puesto que el pluralismo territorial ha de verse también como una manifestación del principio democrático. Ahora bien, esto no puede significar que exista una codirección de la política nacional a través de órganos de cooperación vertical, como una Conferencia de Presidentes presidida por el del Gobierno de la Nación o una Asamblea del estilo del *Bundesrat* de la R.F.A. Aspirar (por ejemplo, desde la visión confederal de España que poseen algunas fuerzas nacionalistas) a que el país se gobierne conjuntamente por el Ejecutivo central y las Comunidades Autónomas no sólo resulta contrario a la Constitución, sino a la índole misma del Estado de las Autonomías y de cualquier tipo de federalismo, excepto, tal vez, del federalismo que se practica en Alemania. En el plano normativo está perfectamente claro que corresponde al Gobierno dirigir la política interior y la exterior (art. 97 CE), ateniéndose al programa que obtuvo la confianza del Congreso de los Diputados en el procedimiento de investidura del candidato presidencial (art. 99 CE) y respondiendo de su cumplimiento ante el propio Congreso (art. 108 CE). Quienes fijan la orientación política nacional son, pues, el Gobierno y el Congreso, cuyo lazo de unión es el peculiar de una forma de gobierno parlamentaria (cfr. arts. 112, 113, 114 y 115 CE). De otra parte, aun un Senado plenamente territorial —es decir, formado en su totalidad por Senadores de designación autonómica—, por cuyo intermedio las Comunidades Autónomas participasen en la formación de la voluntad estatal, habría de ejercer sus funciones en la periferia de la forma de gobierno, o sea, sin afectar a su núcleo relacional: la conexión fiduciaria entre Gobierno y Congreso de los Diputados. De ahí que la necesaria atenuación de nuestro bicameralismo (algo, además, técnicamente exigible para paliar los inconvenientes propios de la dualidad de Asambleas) deba operar en beneficio de la posición preeminente del Congreso sobre el Senado.

Por consiguiente, el fin de la reforma constitucional tiene que ser, a mi juicio, sólo el de la participación de las Comunidades Autónomas, mediante su presencia directa en el Senado, en el proceso de formación de la voluntad estatal, en cuanto la manifestación de ésta pertenezca a la competencia de las Cortes Generales. De manera que, reclutándose el Senado que propugno con arreglo a criterios de representación territorial y resultando el Congreso de los Diputados la Cámara de representación política o general, es para mí evidente que el Congreso ha de poseer una competencia universal, o sea, que ha de entender de todas las materias cuyo conocimiento o decisión correspondan a las Cortes, excepto, muy justificadamente, de la autorización prevista en el artículo 155 CE. Me parece bien asimismo que sea el Congreso quien resuelva en última instancia —salvo en los procedimientos de reforma constitucional— las eventuales controversias con la otra Cámara. Primero, porque sólo el Congreso representaría al pueblo español, de modo que a él habría de pertenecer la definición final de la orientación política estatal; y, segundo, porque su competencia universal exige, para paliar los inconvenientes propios de la dualidad de Asambleas, que la necesaria atenuación del bicameralismo opere en su beneficio. Por contra, la intervención del Senado en el ejercicio de las funciones que el artículo 66.2 CE asigna a las Cortes no tendría por qué ser universal, habida cuenta del carácter específico de su representación.

Creo, pues, que el Congreso ha de seguir manteniendo, de acuerdo con las vigentes previsiones constitucionales, su primacía posicional, con las excepciones que la Constitución señala, la más importante de las cuales es la atinente a la reforma de la Ley Fundamental, que el Congreso nunca puede imponer al Senado. Esta preeminencia congresual, hoy sin otra justificación —dada la composición actual del Senado, en sus cuatro quintas partes procedente del sufragio universal directo— que la de índole técnica consistente en eliminar los problemas inherentes a una situación de bicameralismo perfecto, podría, en cambio, hallar un mayor fundamento si las dos Cámaras obedecieran a pautas representativas distintas (representación política y representación territorial). Así, la Asamblea representativa del pueblo español, en quien reside la soberanía nacional (art. 1.2 CE), es decir, el Congreso de los Diputados, encarnaría el principio democrático estrictamente considerado, sobre el que asentaría su superioridad intraparlamentaria, mientras que el Senado encarnaría el principio autonómico, en cuya virtud los entes dotados de autonomía política (también, no obstante, Ceuta y Melilla) participarían en la formación de la voluntad estatal; sobre todo, aunque no únicamente, en el plano legislativo, y, dentro de él, señaladamente, en el de la reforma constitucional.

Por ello, el Senado territorial conservaría su naturaleza de Cámara de segunda lectura en el procedimiento legislativo y su actual iniciativa legislativa heterónoma, incluso (salvo lo dispuesto en los arts. 74.2 y 158 CE) en la elaboración de la legislación de directa incidencia autonómica. Esto sería aplicable, desde luego, a la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, cuya especial sustancia política, como expresión del programa gubernamental en el que se basa la confianza otorgada por el Congreso al candidato a la presidencia del Ejecutivo, resulta de todo punto notoria.

El Senado territorial mantendría sus actuales poderes de control político ordinario. El de carácter extraordinario —destinado a promover el cese del Gobierno— ha de continuar siendo privativo de la Cámara de representación política. El control ordinario, además, sería de tipo universal, es decir, atinente a cualquier materia y no ceñido exclusivamente al control de la política autonómica del Gobierno; materia que, a su vez, podría ser objeto de control por el Congreso, cuya competencia de control ordinario tampoco dejaría en este punto de resultar universal.

La idea, en suma, es que el Senado, excepto en las materias que la Constitución reserva al Congreso (convalidación o derogación de los Decretos-leyes, investidura y control extraordinario del Gobierno y control o declaración de los estados de crisis), sea una Cámara parlamentaria que responda a las competencias enumeradas en el artículo 66.2 CE, realzando así la trascendencia de la participación de las Comunidades Autónomas, a través de ella, en las funciones estatales. Si, en la práctica, el Senado autolimitara su interés a las materias estrictamente autonómicas, empobrecería la dimensión participativa indicada.

#### IV.2. SENADO, FUNCIÓN LEGISLATIVA, FORMA DE GOBIERNO Y FORMA DEL ESTADO

Lo que acabo de exponer significa que la reforma constitucional del Senado habría de reducirse, en mi criterio, al ámbito de su composición, excluyendo, pues, cualquier modificación de sus actuales funciones. La tesis dominante en los círculos académicos y políticos favorables a la reforma de la Constitución es, sin embargo, otra: aumentar sensiblemente los poderes senatoriales en relación con las cuestiones relativas a las Comunidades Autónomas, sobre todo en el ámbito del procedimiento legislativo. A este ámbito, que es el más importante, me refiero a continuación, dejando al margen el examen de la participación de las Comunidades Autónomas, por mediación de la Alta Cámara, en el proceso formativo de la voluntad estatal sobre los asuntos concernientes a la Unión Europea, propuesta objeto de estudio en otro lugar<sup>27</sup>.

Respecto de la posición de la Alta Cámara en el proceso de generación de las leyes, reiteraré, en primer término, mi opinión de que la competencia del Senado en materia legislativa debería continuar siendo universal. El Senado autonómico, en efecto, ha de pronunciarse sobre todo tipo de leyes, sin que, como sucede en Bélgica, quepa admitir la existencia de leyes monocamerales, reservadas únicamente a la aprobación del Congreso. Ello no sólo porque la mayoría de las leyes tienen conexión directa o indirecta con las competencias de las Comunidades Autónomas, sino también porque la presencia inmediata de éstas en la Alta Cámara persigue, además de un fin garantista, una finalidad participativa acorde con una visión moderna de la forma del Estado<sup>28</sup>.

27 Véase R. Punset, *Estudios Parlamentarios*, ob. cit., págs. 75 y ss.

28 V. *supra*, epígrafe III.1.

En segundo término, es muy importante que todos los proyectos y proposiciones de ley se presenten primero ante el Congreso de los Diputados (con la excepción señalada en el art. 74.2 CE), ya que únicamente esta Cámara fundamenta, mediante legitimación fiduciaria, la dirección de la política que corresponde al Gobierno. Tal dirección la ejerce el Gobierno, en parte, a través de su dominio de la fase introductoria del procedimiento legislativo, mediante el cual programa la actividad legislativa de las Cortes gracias a la confianza con que cuenta en el Congreso. Una confianza, en fin, que tiene como base el programa del Presidente del Gobierno, que ha de traducirse esencialmente en el envío a dicha Cámara de proyectos de ley<sup>29</sup>. Considero, pues, de todo punto incongruente con nuestra forma de gobierno —y aun con toda forma parlamentaria de gobierno— que el Senado territorial conozca en primer lugar los textos legislativos de mayor o menor incidencia en el acervo competencial autonómico, ya que el Senado no mantiene con el Gobierno ninguna relación de confianza institucionalizada y, en consecuencia, no cabe que opere como filtro liminar del ejercicio de la dirección de la política por parte del Ejecutivo.

En tercer término, si el Senado poseyera una composición totalmente autonómica, y la misma fuese representativa de la orientación política dominante en las distintas Comunidades Autónomas, ¿conservaría su razón de ser lo previsto en el artículo 87.2 CE? Tal vez no, puesto que los Senadores, verdaderos representantes de las Comunidades Autónomas, podrían activar la iniciativa legislativa de la Alta Cámara, que reconoce a ésta el artículo 87.1 CE.

En cuarto término: algún autor lamenta que el Senado disponga de un plazo de tan sólo dos meses para vetar o enmendar un texto legislativo aprobado por el Congreso, plazo que encima puede quedar reducido al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el propio Congreso. Ciertamente, se trata de plazos bastante cortos, pero únicamente en lo relativo al ejercicio de la facultad de enmienda, no a la de veto. La decisión de vetar, en tanto que disconformidad radical de la misma naturaleza que las enmiendas a la totalidad de devolución previstas en el Reglamento del Congreso (cfr. art. 110.3), no precisa, en orden a su adopción, de plazos más amplios, salvo que se pretenda potenciar sus efectos de bloqueo. Por lo que atañe a las enmiendas —necesitada su formulación, quizás, de mayor sosiego—, no resulta fácil otorgarles un tiempo superior de aprobación, dada la obligación constitucional que pesa sobre el Gobierno de «presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior» (art. 134.3 CE).

En quinto lugar, también se discute y cuestiona la excesiva supremacía intraparlamentaria del Congreso que configura el artículo 90.2 de la CE. En materias de relevancia autonómica, al menos, algunos autores preferirían dar más juego a un sistema de resolución de conflictos como el de las Comisiones mix-

29 Acerca de la relación entre iniciativa legislativa y forma de gobierno, véase nuevamente mi obra *Estudios Parlamentarios*, págs. 334 y ss.

tas de conciliación, de modo que amplían a tal objeto los supuestos considerados por el artículo 74.2 CE y agravan las mayorías en él requeridas para que el Congreso supere definitivamente las diferencias con el Senado. A propósito de esto, varias veces he expresado mi convencimiento de que la potenciación del Senado en el *iter* legislativo tropieza con un obstáculo formidable que la hace técnicamente poco operativa al aumentar la complejidad procedimental existente. Este obstáculo consiste en la pluralidad de los tipos de leyes creados por el constituyente, caracterizados unos por la mayor o menor cualificación de las mayorías precisas para su aprobación, otros por variadas singularidades en su procedimiento de elaboración y otros, en fin, por la intervención de un número más o menos grande de órganos o segmentos orgánicos, tanto del Estado como, en ocasiones, de las Comunidades Autónomas, en el curso de su confección y adopción. Creo, además, que la importancia de este obstáculo lo convierte en infranqueable para cualquier propuesta de reforma de la posición del Senado en el procedimiento legislativo. Si los tipos de leyes hubieran sido reducidos por el constituyente a los de leyes ordinarias y leyes de reforma constitucional, la reconversión de la posición de la Alta Cámara en dicho procedimiento mediante el reforzamiento de la misma en la aprobación de las leyes de relevancia autonómica sería más factible (aunque no se encontraría exenta de problemas, según inmediatamente se advertirá). Pero, enfrentados con un sistema de creación jurídica primaria de la complejidad del existente, el reforzamiento aludido no puede concluir sino en inyectar nuevas dosis de barroquismo en ese sistema, acentuando los inconvenientes de nuestro bicameralismo.

Por otra parte, hay que tener en cuenta la dificultad que ofrecería, en no pocos supuestos, la tarea de identificar la legislación de incidencia autonómica —salvo, claro está, en los casos más evidentes (reforma de Estatutos, leyes orgánicas del art. 150.2 CE, etc.), en los que el *nomen iuris* de la disposición proyectada permitiría su inmediata calificación—, dada la cuasi universal potencialidad de afectación de los intereses autonómicos por obra de toda clase de leyes, sobre todo en un modelo de distribución vertical de poderes como el español, en el que ocupan un lugar preponderante las competencias compartidas (de diferente intensidad, además) entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Si ya es difícil, a veces, determinar si una concreta materia ha de regularse o no mediante ley orgánica, y si un mismo texto legal cabe que contenga normas de ley orgánica y de ley ordinaria, calcúlese el efecto que produciría multiplicar esa labor para precisar, en orden al robustecimiento de la posición senatorial en su aprobación, qué clase de leyes son relevantes desde la perspectiva autonómica. Tampoco resultaría sencillo decidir a qué órgano parlamentario correspondería la facultad de apreciar esa relevancia y cómo habrían de solventarse las inevitables controversias suscitadas por su acción calificadora. Desde luego, no cabe duda de que, como testimonia la experiencia alemana, la distribución por materias del peso posicional de las dos Cámaras del Parlamento plantearía problemas de calificación de las leyes; problemas en los que se hallarían implicados sucesivamente dichas Cámaras, el Jefe del Es-

tado y el Tribunal Constitucional. Por supuesto, los conflictos de calificación pueden resolverse en la propia sede parlamentaria, bien recurriendo a la intervención de una Comisión mixta, bien a una reunión conjunta de las Mesas del Congreso y del Senado, por citar dos posibilidades. No obstante, aunque la resolución de tales órganos seguramente sería suficiente —si es que no lo fueran los términos del artículo 91 CE— para impedir una negativa del Rey a promulgar una ley a su juicio indebidamente calificada y aprobada por las Cortes, de ninguna manera vincularía al Alto Tribunal, sujeto únicamente a un canon normativo en el examen de constitucionalidad de las leyes. En suma, pues, la equiparación *ratione materiae* de los poderes del Congreso de los Diputados y del Senado tal vez generaría un plus de incertidumbre sobre la validez de las disposiciones legislativas. Añádase que no resultaría inimaginable, según acredita el ejemplo alemán, que, por razones estrictamente políticas y con menoscabo de la técnica de legislar (cuando no, también, del principio de seguridad jurídica), se dividiera en varios proyectos de ley la regulación unitaria de una materia a fin de reducir al mínimo la intervención cualificada del Senado.

Finalmente, ¿merecería la pena afrontar todas estas dificultades y problemas para obtener una mejora del papel del Senado en el procedimiento legislativo que, por razones derivadas de la lógica de la forma de gobierno, nunca podría ir más allá de la ampliación del número de las «decisiones de las Cortes Generales» a que se refiere el artículo 74.2 CE o del establecimiento de un mecanismo de relaciones intercamerales de similar alcance? Quiero decir que toda agravación de las condiciones de resolución final de las discrepancias por parte del Congreso me parecería contradictoria con la forma parlamentaria de gobierno constitucionalmente establecida. No es, en efecto, posible requerir una mayoría cualificada superior a la absoluta sin atentar contra la función de dirección política atribuida a un Gobierno que goza de la confianza del Congreso. Por eso semejante clase de mayorías (de tres quintos o de dos tercios) únicamente se exigen para la aprobación de la reforma constitucional. Así, en resumidas cuentas, la sensibilidad autonómica del Senado en el procedimiento legislativo ha de alcanzarse solamente gracias a su composición, no merced a su intromisión en el núcleo de la forma de gobierno. Y lo mismo cabría decir respecto de la intervención senatorial en la autorización para celebrar los tratados internacionales a que se refieren los artículos 93 y 94.1 CE.

En sexto y último lugar: el procedimiento de reforma constitucional obedece a otros principios, destinados a proteger la forma del Estado en sus diversas vertientes. Según resulta fácil advertir, la presencia directa de las Comunidades Autónomas en el Senado como consecuencia de la modificación estructural de la Alta Cámara que vengo proponiendo —esto es, que todos los Senadores sean de designación autonómica a través de un método que asegure la representación de la orientación política dominante en cada territorio—, si habría de resultar de gran trascendencia institucional en cualquiera de las materias a que se extienden las funciones de la Asamblea senatorial, revestiría capital importancia en punto a la reforma de la Constitución. Dentro de nuestro

sistema de bicameralismo atenuado, tal es, en efecto, el único terreno en el que el Congreso no puede imponer su voluntad al Senado. Es más: se da la paradoja de que en el método reformador más agravado es la Alta Cámara la que perfila definitivamente el contenido de la reforma<sup>30</sup>. Además, la regulación actual de los procedimientos de reforma constitucional supondría, en el caso de verse acompañada de un cambio completo de la composición del Senado, una garantía del sistema autonómico como forma estatal, de la propia composición y papel de la Alta Cámara en el interior de las Cortes Generales y de la misma intangibilidad de los Estatutos de Autonomía, cuya fuerza pasiva cede ante las modificaciones de la Constitución, que, naturalmente, pueden conllevar la derogación de las disposiciones estatutarias por muy pacticia que se quiera juzgar la naturaleza de éstas.

30 Como cabe recordar, en el método del artículo 167 CE —a través del que es posible modificar, entre otras normas constitucionales, las relativas a la estructura y funciones del Senado, a la organización territorial del Estado y al propio procedimiento de reforma—, el *iter* procedimental discurre, fundamentalmente, mediante estos trámites: 1.º) El Congreso aprueba el proyecto de reforma por mayoría de tres quintos y lo remite al Senado, Asamblea la cual, según se deduce de lo preceptuado en su Reglamento (arts. 154 a 156), sólo puede formular enmiendas parciales al mismo. 2.º) Cuando el texto aprobado por el Senado difiera del recibido del Congreso, se ha de constituir una Comisión intercameral paritaria, encargada de elaborar un texto de conciliación capaz de obtener una mayoría de tres quintos en cada Cámara. 3.º) Si dicho texto no logra esa votación en el Senado pero consigue la mayoría absoluta, el Congreso, para que prospere la reforma, debe aprobarlo por mayoría de dos tercios. 4.º) Obviamente, si no se alcanza la aludida mayoría senatorial, el proyecto quedaría rechazado. 5.º) Aprobada de esta guisa la reforma, será sometida a referéndum a solicitud de una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

En el método del artículo 168 CE, la intervención de las dos Cámaras viene organizada como sigue: 1.º) El Congreso aprueba, por mayoría de dos tercios, y en un debate que tiene lugar directamente en el Pleno, un proyecto de reforma constitucional — o, mejor dicho, el principio de revisión constitucional en relación con un proyecto o proposición de ley que pretenda la modificación de la Constitución—, comunicándolo al Senado, que por igual mayoría ha de aprobar o rechazar tal principio en bloque, también directamente; en el supuesto de que lo rechace, el proyecto decae, pues no se ha dispuesto ningún mecanismo de conciliación. 2.º) Aprobado el principio de reforma constitucional por las Cortes Generales, éstas son disueltas. 3.º) Las nuevas Cortes ratifican la decisión de las anteriores con iguales procedimientos, mayoría y (en caso de rechazo senatorial) efectos. 4.º) El Congreso debate el proyecto, primero en Comisión y luego en el Pleno, y, si lo aprueba por la mayoría citada, lo remite al Senado, el cual puede enmendarlo artículo por artículo y, en suma, con la mayoría de dos tercios, fijar definitivamente su contenido (véanse los arts. 147 RC y 158 y 159 RS), puesto que, curiosamente, nada se ha previsto, constitucional o reglamentariamente, para resolver las discrepancias entre los textos de las dos Cámaras. Lo que supone una contradicción mayúscula, no sólo con la posición del Senado en el resto de las materias, sino con el hecho de que el procedimiento se inicia también aquí por el Congreso, que luego no puede participar en la determinación última del contenido del proyecto. En esa situación, y aun teniendo en cuenta que las enmiendas del Senado no podrían alterar aquellos extremos del proyecto sobre los que hubiera recaído la previa decisión de las Cortes al aprobar el principio de reforma, no sería descabellado que, recurriendo a la técnica de la *navette*, tan propia de un régimen de bicameralismo perfecto, el Senado remitiera el texto enmendado al Congreso para que esta Cámara se pronunciara acerca de él.

#### IV.3. EL SENADO AUTONÓMICO Y LA DESIGNACIÓN DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

La Constitución de la II República preveía que formase parte del Tribunal de Garantías Constitucionales «un representante por cada una de las Regiones españolas» (art. 122), pero no fue ése el modelo seguido por la actual Constitución, cuyos autores deliberadamente quisieron apartarse de él, habida cuenta del fracaso a que le condujo su extremada politización, ocasionada, entre otros factores, por su disparatada composición<sup>31</sup>. Hoy ni el Senado es, por su estructura, una verdadera Cámara de representación territorial ni la Constitución otorga a las Comunidades Autónomas intervención alguna en el proceso de designación de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional que le corresponde elegir al Senado.

Dicho esto, la intervención autonómica señalada resultaría enormemente conveniente, ya que al Tribunal Constitucional le está asignada una función de capital importancia en nuestra forma territorial del Estado: la de dirimir los conflictos competenciales entre el sector central del aparato estatal y los entes políticamente autónomos, o los de éstos entre sí; conflictos que cabe viabilizar a través de la mayoría de los procesos constitucionales diseñados en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. De ahí la necesidad de que las Comunidades Autónomas tengan voz y voto en la elección de los integrantes del órgano jurisdiccional llamado a desempeñar, como supremo intérprete de la Constitución, tan trascendente función arbitral. Una voz, sin embargo, que sólo pueden hacer oír en el Senado —no cabe imaginar otro foro o método más idóneos—, y siempre que esta Asamblea, mediante la oportuna reforma de la Ley Fundamental, se convierta en una Cámara representativa de las Comunidades Autónomas, o sea, de la orientación política dominante en cada una de ellas. Así quedaría asegurada —y supondría una importante garantía de la autonomía— la sensibilidad autonómica en el interior del Tribunal Constitucional, proporcionándose además al Tribunal una fuente adicional de legitimidad.

Del mismo modo, si las Comunidades Autónomas tuvieran, merced a la reforma del artículo 69 de la Constitución, presencia directa en el Senado, la elección senatorial de cuatro Vocales del Consejo General del Poder Judicial prevista en el artículo 122.3 del texto constitucional sería fruto del consenso autonómico.

Es también por medio de un Senado genuinamente territorial como únicamente sería posible que las Comunidades Autónomas participasen en la elección parlamentaria del Defensor del Pueblo. Esta elección corresponde a las

31 Cfr. F. Rubio Llorente, *Del Tribunal de Garantías al Tribunal Constitucional*, «Revista de Derecho Político», n.º 16, invierno 1982-1983, págs. 31 y ss. Sobre el apartamiento consciente del precedente republicano por parte del constituyente de 1978, puede verse el debate mantenido en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso el 16 de junio de tal año, recogido en *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, edición de F. Sáinz Moreno, Servicio de Estudios y Publicaciones de las Cortes Generales, vol. II, Madrid, 1980, págs. 1699-1701.

Cortes Generales (art. 54 CE), de las que el Defensor es «alto comisionado», y requiere el voto favorable de las dos Cámaras, que lo emiten sucesiva y separadamente, siendo exigibles en la designación mayorías cualificadas (art. 2 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril).

Un Senado territorialmente configurado a resultas de la necesaria reforma de la Constitución permitiría, igualmente, la intervención de las Comunidades Autónomas en la elección de seis de los doce Consejeros del Tribunal de Cuentas, que ha de realizar la Asamblea senatorial con mayoría de tres quintos (art. 30 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo).

Puede suponerse fácilmente que la combinación entre un Senado de composición totalmente autonómica y la exigencia de mayorías muy cualificadas (de tres quintos, normalmente) para la elección de un determinado número de componentes de ciertos órganos constitucionales (cuatro de los doce Magistrados del Tribunal Constitucional y cuatro de los veinte Vocales del Consejo General del Poder Judicial) o de relevancia constitucional (el Defensor del Pueblo y seis de los doce Consejeros del Tribunal de Cuentas, ambos órganos auxiliares de las Cortes Generales) otorgaría al conjunto de las Comunidades Autónomas —directamente representadas en la Alta Cámara— una notable dimensión participativa en las instituciones generales del Estado, acentuando el carácter autonómico de éste y dotando a la forma territorial del mismo de mayor profundidad, por una parte, y de mayor modernidad, por otra.

## V. APENDICE. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES CUYA MODIFICACION SE PROPONE

*Artículo 62 b).* Convocar y disolver *el Congreso de los Diputados* y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución.

*Artículo 66.1.* Las Cortes Generales (...) están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

*Artículo 67.1.* Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con las de Diputado al Congreso o Senador, ni cualquiera de éstas con la pertenencia a un órgano superior autonómico.

*Artículo 67.2.* Los miembros *del Congreso de los Diputados* no estarán ligados por mandato imperativo.

*Artículo 68.2.* *El Congreso de los Diputados representa al pueblo español.* El Congreso se compone... (redacción actual).

*Artículo 69.2.* *Los Senadores serán elegidos por las Asambleas de las Comunidades Autónomas mediante escrutinio mayoritario sin limitación de voto.*

*Artículo 69.3.* *A cada Comunidad Autónoma le corresponderá designar cuatro Senadores por provincia. Las Comunidades Autónomas de Canarias y de las Islas Baleares designarán once y seis Senadores, respectivamente.*

*Artículo 69.4.* ...Ceuta y Melilla *designarán* cada una de ellas dos Senadores.

*Artículo 69.5.* Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. (Resto del precepto, suprimido.)

*Artículo 69.6.* El mandato de los Senadores termina *al concluir la legislatura de las Asambleas que los eligen o al revocarse por las mismas su elección.*

*Artículo 73.3 (nuevo).* *La finalización, por cualquier causa, de la legislatura en el Congreso de los Diputados conllevará la interrupción del período de sesiones del Senado.*

*Artículo 78.2.* Las Diputaciones Permanentes estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva y tendrán como funciones la prevista en el artículo 73, la de asumir las funciones que correspondan *al Congreso*, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en caso de que *hubiere sido disuelto* o hubiere expirado su mandato y la de velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas.

*Artículo 78.3.* Expirado el mandato o en caso de disolución, *la Diputación Permanente del Congreso seguirá* ejerciendo sus funciones hasta la constitución de *la nueva Cámara.*

*Artículo 87.2. Suprimido.*

*Artículo 99.5.* Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá *la Cámara* y convocará nuevas elecciones con el referendo *de su Presidente.*

*Artículo 115.1.* El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso (...), que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones.

*Artículo 168.1.* ...disolución inmediata *del Congreso.*

*Artículo 168.2.* *El Congreso elegido y el Senado...*

\* \* \*

ABSTRACT. *According to the Spanish Constitution, «the Senate is the House of territorial representation» inside the whole Parliament (the Cortes Generales). But actually it is, like the House of Representatives (the Congreso de los Diputados), another parliamentary Chamber of political representation, most part of its members being also directly elected by the people. Despite of this elective quality, bicameralism has been shaped in Spain very unequal or imperfect, the Senate playing a secondary role in all matters except in the constitutional reform proceedings. Spanish Upper Chamber's future depends on its adaptation to a new role as the House of the Autonomous Communities. The present article contains a complete proposal in favour of that solution: all Senators would be elected by the community Assemblies through a majority counting system. In this way, the Senate could become the representative organ of the political orientation of the Autonomous Communities, although bicameralism must continue being imperfect in order to, above all, respect the characteristics of the form of government.*