

María Rosa Ripollés Serrano  
DOCTORA EN DERECHO  
LETRADA DE LAS CORTES GENERALES

# REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO DEL SENADO

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. CUESTIONES REFERENTES A LA ESTRUCTURA DEL SENADO: LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA.
- III. MATERIAS PROPIAS DE LA COMPETENCIA DEL SENADO: LAS FUNCIONES DE LA CÁMARA.
- IV. UN NUEVO SENADO O UN SENADO NUEVO.

## I INTRODUCCIÓN

El problema principal que plantea la reforma del Senado, aunque no el único ni el aparentemente más complejo, es el propio objetivo de la reforma: potenciar o acentuar su desdibujada caracterización constitucional como Cámara territorial, lo que equivale a decir su especialización territorial en nuestro sistema parlamentario y, también, su adecuado entronque con el modelo de Estado autonómico que tenemos.

¿Por qué planteo como problema algo que en la reflexión doctrinal y en las declaraciones políticas es, a fuerza de repetido, casi un lugar común, o, mejor, una aspiración común? La respuesta es que, siendo obvia la relación Senado-Estado autonómico, también lo es, como se observa ante el análisis de la realidad, que no hay un criterio unánime acerca de un elemento clave, cual es si el actual modelo de Estado autonómico es el marco resultante de un proceso constitucional e histórico prácticamente acabado, tesis mayoritaria pero cuya articulación tropieza con dificultades ciertas relacionadas con la historia y la coyuntura política de los últimos años; o si el actual Estado autonómico es un elemento de articulación evolutivo, tesis minoritaria pero de gran incidencia por su vinculación a sensibilidades periféricas muy acentuadas históricamente.

De una forma u otra la largamente estudiada y proyectada reforma constitucional del Senado acabará encontrándose con esta doble y diferente concepción, bien para abordarla y tratar de resolverla, lo que no es en modo alguno imposible si consideramos, por ejemplo, el panorama del período constituyente y su resultado, la actual Constitución; bien para soslayarla mediante el expediente de mantener el *statu quo* o arbitrar mecanismos de reforma de la Cámara que incidan en su carácter territorial, como ya se hiciera con la reforma del Reglamento del Senado en 1994, o como el propio Estado autonómico ha sido fruto del diseño constitucional, las decisiones políticas globales – los pactos autonómicos– , o las sectoriales – acuerdos y convenios administrativos, conferencias especializadas, etc.– , y la labor interpretativa del Tribunal Constitucional.

La segunda cuestión en relación con la reforma del Senado atañe a su contenido. ¿Hay un común denominador, por simple que sea, sobre si se trata de una reforma atinente a la composición de la Cámara, o a sus funciones, o a ambos elementos a la vez? En otras palabras, ¿predomina la idea de una Cámara territorial de naturaleza parlamentaria, o un consejo territorial de composición gubernamental o mixta?; ¿se considera que ha de mantenerse la función colegislativa general o sólo la especializada por asuntos territoriales?, y si es así, ¿cuáles son las materias territoriales y dónde se deben consignar estas o a qué órgano corresponde decidir su naturaleza general o territorial?, y ¿cuál sería el procedimiento intercameral de resolución de conflictos? Sobre todas estas materias hay estudios, reflexiones, opiniones, criterios expuestos aisladamente y también organizadamente ante la ponencia de la Comisión Mixta – Comisión Constitucional y Comisión General de las Comunidades Autónomas– de la pasada Legislatura, o de la Comisión especial constituida en esta VI Legislatura; pero da la impresión de que habiendo ideas, que las hay, y muchas, su propia variedad puede neutralizar la determinación de los puntos claros y básicos sobre los que debería girar la discusión de la reforma posible, aunque bien es cierto que, en algunos aspectos, se podría estar entrando ya en la base de principios de acuerdo.

Surge así la tercera cuestión relativa a la reforma: su alcance, limitado o no, como se habló en principio, al título III de la Constitución, cuando la dinámica de la reforma puede llevar necesariamente a tocar otros títulos, como el título V si, por ejemplo, prosperase la idea de hacer del Senado una Cámara permanente que excluiría la facultad de disolución del Presidente del Gobierno respecto del Senado prevista en el artículo 115 de la Constitución. O, de otra parte, la

posterior modificación de numerosos Estatutos de Autonomía en función de una reforma que alterase la prescripción del art. 69.5 de la Constitución y, por ello, buen número de preceptos estatutarios o leyes de designación de Senadores de diferentes Comunidades Autónomas, elaborados desde los contenidos vigentes del artículo citado.

Lo que parece evidente, pues, es que una de dos, o el alcance de la reforma es de tal envergadura que se abriría un proceso constituyente bien que ceñido al tema Senado, pero indirectamente también al Estado autonómico, o la reforma es tan limitada que su afectación resultaría mínima y es posible que por ello también su eficacia fuera modesta.

De estas y otras cuestiones se trata a continuación, refiriéndome a efectos expositivos, porque en la realidad son inescindibles la estructura de la Cámara y sus funciones, primero a la composición y después a las competencias de un posible nuevo Senado.

## II. CUESTIONES REFERENTES A LA ESTRUCTURA DEL SENADO: LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA

Una de las críticas más antiguas y comunes al Senado actual se refiere a la reiteración que representa en relación al Congreso de los Diputados; esto es, se afirma, no parece razonable duplicar prácticamente la circunscripción establecida para las elecciones al Congreso, haciendo que la mayoría de los Senadores sean elegidos en las provincias o islas — 208— y solo en torno a un quinto de los Senadores sean de procedencia autonómica — 49 actualmente designados por las Comunidades Autónomas— .

Ciertamente se ha argumentado al respecto que el diferente sistema electoral — proporcional para el Congreso y mayoritario corregido para el Senado— en la práctica produce diferencias entre uno y otro sistema, basadas en el mayor acento personal en la elección de Senadores; aunque también se ha señalado como en el fondo, y en la forma, el fuerte sistema de partidos acaba siendo el elemento que más contribuye a la igualdad entre sistemas electorales y resultados de una y otra Cámara, lo que resulta bien cierto si se analizan los datos electorales de las

Cámaras tras cada elección general, sólo desviados tendencialmente en el Senado como consecuencia de las sucesivas elecciones autonómicas que se suceden dentro de una Legislatura esta - tal.

Seguramente por esta identidad que, además, se dice, bien poco garantiza en lo estructural la territorialidad de la Cámara Alta (aunque no faltan opiniones que afirman que el Senado actual representa la organización territorial que la Constitución establece cuando dispone en el art. 137 que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las comunidades Autónomas que se constituyan, lo que si bien es cierto es también matizable, puesto que faltaría entonces en el plano de la representatividad la correspondiente a los municipios, además de que no son cualitativamente iguales la autonomía municipal o provincial, de carácter administrativo, y la autonomía de las Comunidades, de carácter político, como ha señalado el Tribunal Constitucional). Para evitar esta duplicidad se apunta hacia un nuevo sistema en que predomine de forma exclusiva o preponderante el origen autonómico de los miembros de la Cámara.

A partir de este planteamiento la alternativa esencial reposa bien en una Cámara integrada por representantes o miembros gubernamentales, tipo Bundesrat alemán, lo que dotaría al nuevo Senado de una fuerza enorme en su estructura y a la postre en sus funciones, situándole en condiciones de paridad efectiva respecto del Congreso de los Diputados, puesto que se deslindaría con perfecta nitidez la Cámara que representa el principio democrático — el Congreso— de la que representa el principio territorial — el Senado—, aunque también es cierto que esta opción, realista y fuerte, implica una preferencia del elemento eficacia sobre el de representatividad.

La segunda posibilidad se basa en una Cámara compuesta por Senadores elegidos en el ámbito de las Comunidades Autónomas, con distintas variantes que básicamente son: elección exclusiva en las comunidades Autónomas, bien por los Parlamentos, entre los parlamentarios autonómicos o fuera del ámbito parlamentario, o por el electorado coincidiendo con las elecciones autonómicas; e incluso con sistemas autonómicos mixtos, en parte de elección popular y en parte designación parlamentaria, o combinando la elección popular, con la designación gubernamental y parlamentaria, e incluso por colegios formados por parlamentarios autonómicos y representantes de las provincias y municipios. Estos sistemas participan todos ellos, en menor o mayor medida, de potenciar el principio de representatividad por encima del de

eficacia.

A nadie se le oculta que la opción por un tipo u otro de estructura, en síntesis forzada, de composición gubernamental o electiva directa o indirectamente, además de ser una decantación a favor del principio de eficacia versus representatividad o viceversa, trae consigo una cadena de consecuencias de muy variada condición, que van desde la propia naturaleza de una u otra: Consejo o Cámara parlamentaria respectivamente; a la caracterización del mandato: imperativo necesariamente en el caso de órgano tipo Consejo, y que en el caso de un órgano parlamentario parece que habría de seguir siendo representativo, aunque algún iuspublicista ha añadido, en el supuesto de elección parlamentaria autonómica de los Senadores, la conveniencia de institucionalizar una especie de dación de cuentas, que ya existe en algún Reglamento parlamentario autonómico, o sistema de instrucciones generales en materia autonómica.

En uno y otro caso la composición numérica resultante sería distinta, sustancialmente más reducida en la opción Consejo y semejante a la actual en la opción parlamentaria. En ambos casos parece que los datos esenciales sobre la composición de la Cámara deben consignarse en la Constitución, tratándose de un órgano constitucional. En cuanto a la concreta composición parece imponerse mayoritariamente la idea de un número igual por Comunidades Autónomas y resto proporcional a la población, si bien no faltan argumentos favorables a introducir correctivos provinciales e insulares o topes que garanticen que ninguna Comunidad Autónoma pudiera doblar en número de Senadores a otra, o Senadores en representación de la emigración, e incluso se ha hablado de un Senador más en cada Comunidad Autónoma de las consideradas históricas.

Relacionado con la composición de la Cámara aparece otro tema de debate: la existencia o no de Senadores natos, en algún caso de carácter vitalicio, vinculados a la condición de ex-Presidentes del Gobierno u otros órganos constitucionales, o de las Comunidades Autónomas con un número mínimo de años de ejercicio, y la pertenencia o participación en el nuevo Senado de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, ya fuera en condición de miembros de la Cámara, o en condiciones semejantes a las de los Ministros que no ostentan la condición de parlamentarios, es decir, con voz pero sin voto.

Lógicamente si prosperase la idea de un Senado de procedencia autonómica exclusivamente cuya renovación se produjera en virtud de las correspondientes elecciones autonómicas, la Cámara pasaría a tener el carácter de Cámara permanente renovable parcialmente y no sometida a disolución, lo que no equivale a Cámara en permanente actividad, salvo que se introdujera un mecanismo peculiar como el previsto en el supuesto del Senado checo que actúa en período de disolución de la Cámara Baja a modo de Comisión permanente, sino que, por el principio de simultaneidad de sesiones, supondría que el Senado habría de acomodar su actividad compartida con el Congreso a los períodos de sesiones parlamentarios comunes.

Asimismo, una reforma estructural del Senado implica modificaciones en la vida interna de la Cámara, como por ejemplo la articulación de la Presidencia que, tratándose de una Cámara permanente, habría de ser elegida mediante rotación periódica o, en todo caso, con periodicidad determinada, y otro tanto sucedería en relación con los Grupos Parlamentarios que, tratándose de una opción por una Cámara tipo Consejo, habrían de ser grupos territoriales, mientras que en la opción netamente parlamentaria podrían ser grupos ideológicos o grupos territoriales, e incluso grupos ideológico-territoriales.

La misma opción también afectaría a las funciones de la Cámara, porque parece lógico que si al final prosperase la idea de una Cámara-Consejo, con importante composición gubernamental autonómica, no tendría excesivo sentido atribuirle competencias de control político al Gobierno puesto que se daría la paradoja de que, en este caso, los gobiernos — o sus representantes— territoriales llevarían a cabo un control político al Gobierno estatal mientras que éste difícilmente, y salvo por la vía excepcional del art. 155 de la Constitución, podría llevar a cabo un control de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, alterándose el equilibrio horizontal-vertical de la distribución de poderes sobre los que descansa, en el plano horizontal el sistema parlamentario y, en el plano vertical, el sistema autonómico.

En todo caso una reforma estructural del Senado, con ser importante y tanto mas cuanto mas se separe de la órbita actual, está en directa relación con el sistema y organización de los partidos políticos y, por fuerza, vinculada a las competencias de la Cámara, verdadera esencia, a mi juicio, sobre la que se apoyaría un Senado nuevo.

### III. MATERIAS PROPIAS DE LA COMPETENCIA DEL SENADO: LAS FUNCIONES DE LA CÁMARA

Al Senado actual le compete, sintéticamente, una función colegisladora general y presupuestaria en segunda lectura con evidente preponderancia del Congreso de los Diputados en virtud de sus competencias según el artículo 90.2 de la Constitución; una función de control político atenuado, toda vez que no tiene competencias en las instituciones políticas de control e impulso con sanción jurídica – investidura, confianza y censura– ; una función de conformación política de otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional e instituciones políticas, de carácter paritario con la Cámara Baja en unos casos – Consejo General del Poder Judicial; Tribunal Constitucional– , atenuado en otros – Defensor del Pueblo– ; e inexistente en algunos supuestos, como el de consultas previo a la designación del Gobernador del Bando de España, o la participación en la Comisión parlamentaria de secretos oficiales.

Además de este reparto funcional, el Senado vigente comparte funciones equivalentes con la otra Cámara en lo tocante a la autorización y conocimiento de Tratados internacionales y reforma constitucional.

Por el contrario, el Senado cuenta con una posición preponderante en tres materias constitucionales, como son: Fondo de Compensación Territorial, acuerdos y convenios interautonómicos e intervención autonómica en los supuestos previstos en los artículos 158.2, 145.2 y 155 de la Constitución Española. Y, en la práctica parlamentaria, ha venido ejerciendo una cierta preeminencia, bien que poco conocida, en la función de impulso político-social por medio de las Comisiones especiales o de estudio sobre innumerables asuntos candentes de la vida socio-política, efectuado desde 1978 a 1997.

Así descritas sus actuales competencias, ¿dónde falla la adecuada territorialización de la Cámara o, con otras palabras, qué competencias requiere nuestro Estado autonómico de un Senado adecuadamente territorial, para que pueda hablarse de perfecta sintonía entre estructura territorial del Estado y órgano constitucional territorial?

El sistema español de reparto territorial del poder, el llamado Estado autonómico, se caracteriza por un reparto competencia integral, lo que supone, a diferencia de otros sistemas de Estados compuestos, que, en general, la atribución competencial conlleva tanto la facultad legislati-

va cuanto la ejecutiva, y otro tanto sucede respecto de las competencias estatales, pese a que se viene abriendo paso, desde la teoría de la administración única y desde la creciente atribución de gestión, cierta tendencia a un sistema de reparto en el que la legislación correspondería al Estado y la ejecución a las Comunidades Autónomas. De otra parte, tanto la configuración constitucional del reparto competencial, cuanto la inescindible relación entre el ámbito general y los específicos de las Comunidades Autónomas y la inmersión de todo este ya de por sí complejo sistema en el más amplio de recepción del Derecho europeo, por no referirme a la difícil definición de lo básico que abarca normas de variada naturaleza y debates de gran enjundia jurídica y política; todo ello, pues, reclama, desde el punto de vista de las Comunidades Autónomas la participación en el lugar de adopción de la decisión legislativa y, desde el plano del propio Estado, asumir esta participación en el ámbito legislativo, como en el ejecutivo ya se viene haciendo a través de los múltiples mecanismos que el transcurso del Estado autonómico y la necesidad han ido estableciendo por medio de conferencias sectoriales, acuerdos y convenios interadministrativos, etc.

Muy posiblemente esta falta de participación territorial en el Legislativo ha sido causa de la extensa conflictividad legal planteada ante el Tribunal Constitucional en la década de los ochenta y primera parte de los noventa. Frente a esta idea se podrá argumentar que también ha sido amplísimo el número de conflictos competenciales — estos sí en el espacio del ejecutivo— pese a la existencia de órganos interadministrativos de cooperación interterritorial, pero no creo arriesgado considerar que la existencia y arraigo de tal clase de órganos algo ha tenido que ver con el decrecimiento de esta clase de conflictividad competencial.

Es por estas motivaciones por las que especialización territorial en el ámbito legislativo, cuya sede natural es el Senado, aparece como el elemento funcional básico en un Senado de nuevo cuño.

Y, por semejantes razones, vinculadas como se señalaba anteriormente al reparto competencial, las cuestiones sectoriales relacionadas con la pertenencia a la Unión Europea en las fases ascendente — de formación de la voluntad del Estado— y descendente — de aplicación de la decisión de la Unión Europea— también tienen mucho que ver con la existencia de una Cámara territorial, porque si son los Estados quienes tienen la condición de miembros de la Unión Europea, lo no es ni lógico — por coherencia constitucional—, ni eficaz — por economía procesal— es desconocer la estructura interna compuesta en los casos en que así sucede, como el español. O, en sentido opuesto, manifestar posiciones desarticuladas que restan fuerza a una posición común

cuyos primeros perjudicados pueden ser, precisamente, los destinatarios de la decisión europea. Lo que, en el terreno de lo concreto, podría suponer una intervención mayor del Senado en el conocimiento de los documentos de consulta de la Comisión Europea o en las propuestas legislativas de la misma remitidas al Parlamento Español, de acuerdo con el reforzamiento del papel de los Parlamentos nacionales y la C.O.S.A.C., según el Proyecto de Protocolo sobre la función de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea, anejo al Tratado de Amsterdam de junio de 1997, bien como función propia del Senado o como función en relación con la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Semejante es la situación en el terreno de los acuerdos y convenios internacionales que podríamos llamar sectoriales, esto es, aquellos que abordan ámbitos materiales que resultan afectados por la distribución competencial, respecto de los cuales la participación rigurosa de una Cámara territorial resulta una garantía interna y también externa.

Siguiendo con materia de acuerdos y convenios, y refiriéndome a los interautonómicos previstos en el art. 145.2 de la Constitución Española, una de las pocas competencias territoriales ya atribuidas explícitamente por la Constitución al Senado, aunque desdibujada en su práctica un tanto dubitativa durante estos años, y confusa en la prescripción al respecto de algunos Estatutos de Autonomía que abordan este asuntos más desde la perspectiva material del art. 145.2 que desde la procedimental del 74.2 que claramente atribuye al Senado la iniciación del procedimiento. Esta resulta ser, pues, otra de las competencias típicas de una Cámara territorial, puesto que se trata de garantizar la trama territorial constitucional, desde el Parlamento en su versión de representación general – el Congreso de los Diputados– y en su versión territorial – el Senado– .

Adecuada resulta igualmente la previsión contenida en el art. 155 de la Constitución, por lo demás desarrollada reglamentariamente por el Senado con un procedimiento exquisitamente garantista y correlato territorial de la competencia general semejante que se atribuye al Congreso de los Diputados por el art. 116 de la Constitución.

En cuanto a la intervención del Senado en la conformación de otros órganos constitucionales, de relevancia constitucional u otras instituciones políticas, facultad que ya tiene el Senado en estos momentos, es este un aspecto en que la capacidad funcional vinculada a la estructura territorial capacita adecuadamente a un Senado especializado territorialmente para intervenir, ya que nada más acorde con la división horizontal y vertical de poderes que recoge la Constitución que ambas Cámaras intervengan en la elección de miembros de órganos que se encuentran precisamente en la intersección horizontal-vertical de la misma, como el Tribunal Constitucional o el Consejo General del Poder Judicial.

Acorde con la propia esencia de una Cámara parlamentaria, el debate territorial tiene su lugar adecuado en el Senado en cuanto esta Cámara es el foro natural para debates monográficos, generales o relativos a temas de interés territorial y ello desde la doble perspectiva de las Comunidades Autónomas, para las que la existencia de este órgano estatal facilita la discusión parlamentaria — esto es directa y racional— de los asuntos que más directamente les afectan, y desde el Estado para el que la discusión de los grandes temas territoriales en un ámbito parlamentario permitiría conocer sin intermediaciones el pulso de cada Comunidad y, para la propia ciudadanía, por cuanto los debates territoriales sin duda facilitan la información desde lo particular a lo general y permiten formar opinión pública sobre lo más cercano y lo global.

Este mismo tipo de función podría contribuir a reordenar los conflictos interautonómicos en un espacio de discusión racional, materia ciertamente difícil de definir en un determinado precepto pero cuya virtualidad radica en ser un precipitado de otras competencias.

Difícil parece a estas alturas del proceso autonómico que el Senado sea la sede de conferencias sectoriales u otra clase de órganos de cooperación, porque lo que hubiera sido oportuno y conveniente al inicio del actual proceso constitucional y ante la inexistencia de esta clase de instituciones, ha sido creado en el ámbito del Ejecutivo como producto de una necesidad que ha ido arraigando con el transcurso del tiempo; distinto es atribuirle a la Cámara facultades de control e incluso fiscalización sobre los órganos de cooperación, lo que sí sería propio de una Cámara territorial precisamente respecto de órganos interadministrativos territoriales.

También está sobre la mesa la idea de hacer del Senado la sede de la Conferencia de Presidentes, como reunión del Presidente del Gobierno y de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, más que con un elenco de competencias, con carácter de máximo órgano de Ejecutivos que, se supone, intervendría en el terreno de las grandes decisiones o debates.

De esta exposición sobre materias propias de una Cámara territorial en nuestro sistema constitucional, resultan no pocas dudas y materias colaterales.

Por ejemplo, en lo tocante a una posible especialización legislativa en leyes territoriales, se plantean las siguientes cuestiones: 1º) ¿significa que se pretende una especialización que conduzca a la preponderancia de una u otra Cámara en razón al diferente tipo de leyes?; es decir, en las leyes generales — por mas que la expresión sea en si una tautología porque todas las leyes han de ser generales— se mantendría la primera lectura del Congreso y, quizás, porque tampoco está claro que el Senado hubiera de intervenir en todo caso, la segunda en el Senado, teniendo la última palabra la Cámara Baja; y, en las leyes territoriales, que algún autor ha denominado como «leyes de prevalencia del Senado», el procedimiento sería a la inversa, primera lectura en el Senado y, si la hubiera, que parece que debe haberla tratándose de leyes, segunda lectura en el Congreso, con última palabra del Senado. O bien una variante de este procedimiento consistente en generalizar el sistema de Comisión Mixta para resolver las diferencias intercamerales.

2º) ¿Conviene mantener el actual sistema colegislativo con algunos correctivos como pudieran ser que sólo un grupo muy delimitado de leyes territoriales tuvieran la primera lectura en el Senado, lo que equivaldría a ampliar la actual excepción de primera lectura por el Senado del Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial a otro tipo de leyes como pudieran ser Estatutos de Autonomía y leyes del art. 150 de la Constitución, e incluso leyes básicas con la dificultad que entraña una definición apriorística de lo básico en nuestro complicado sistema de distribución competencial?

3º) ¿Se podría arbitrar un sistema de colegislación con tramitación en primera lectura indistintamente en una u otra Cámara, tal y como sucedía en gran parte de los Senados del XIX español o como sucede en otros países y, si fuera así, cabría la posibilidad de una especialización de facto en que la primera lectura del Senado coincidiera con las leyes territoriales, produciéndose una especialización en la remisión gubernamental de los proyectos?

4º) ¿Bastaría con que el Senado emitiera criterio sobre el conjunto de los proyectos a presen-

tar en el Congreso, conforme al art. 88 de la Constitución, para que luego su tramitación fuera básicamente la actual, quizás con algún retoque en lo relativo a la extensión del procedimiento de Comisión Mixta o a la ampliación del exiguo plazo de dos meses en procedimiento ordinario o veinte días en el de urgencia con que actualmente cuenta el Senado?

5º) Si se adoptara el sistema de especialización legislativa con preponderancia de una u otra Cámara y, concretamente, del Senado en las leyes territoriales, ¿dónde se establece o quién cualifica un proyecto de ley como territorial o no?: la Mesa del Senado, como se ha dicho, pero, ¿cómo atribuir a un órgano por mas que sea el órgano rector colegiado de un órgano constitucional, la capacidad para la determinación de un elemento tan vinculado al ejercicio de la soberanía como es la naturaleza de las leyes y su tramitación que afecta a las dos Cámaras? ¿Las Mesas de ambas Cámaras?, lo que si bien obvia la marginación del Congreso de los Diputados en la determinación sigue planteando la misma cuestión atinente al ejercicio de la soberanía. ¿El Gobierno?, con dictamen del Consejo de Estado o tras procedimiento sumarísimo ante el Tribunal Constitucional, con lo que estamos de nuevo ante una situación en la que un órgano constitucional decide sin parámetros constitucionales, la naturaleza y el procedimiento de un proyecto, al margen del órgano que actualiza la representación, el Parlamento; mientras que la idea del procedimiento sumarísimo ante el Tribunal Constitucional, convertiría a este órgano no en garante de la Constitución sino en autor de la Constitución, colocándole, por lo demás, quizás en difíciles situaciones ante el Parlamento, el Gobierno y las Comunidades Autónomas. ¿Una Comisión Mixta Congreso-Senado?, de modo que un órgano reducido decidiera sobre materia de soberanía, ¿cómo?, posiblemente mediante voto ponderado, ¿dónde queda entonces la proscripción del mandato imperativo contenida en el art. 67.2 de la Constitución?. ¿Una mayoría cualificada del Congreso de los Diputados?, lo que resulta inobjetable desde el plano de la representatividad pero muy cuestionable desde el punto de vista del propio Senado, sobre todo si éste se configura como Cámara parlamentaria.

Cualquier posible solución plantea numerosas incógnitas, incluso la única seguramente más idónea como sería establecer en la propia Constitución qué leyes tienen carácter territorial y, por exclusión, cuáles no; porque si es cierto que algunas clases de leyes son de indudable naturaleza territorial, como sucede con los Estatutos de Autonomía, o las leyes previstas en el art.

150 de la Constitución, también lo es que la frontera entre lo general y lo territorial no es tan diáfana, a tenor de lo establecido en los artículos 148 y 149 de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, como para permitir un diseño simple y claro de una u otra clase de leyes, por mas que esto fuera lo mejor. Piénsese si no en las batallas en torno a lo básico y en la numerosísima jurisprudencia constitucional que ha generado.

En cuanto a otras competencias territoriales de indudable eficacia como pudieran ser el seguimiento de la ejecución presupuestaria, o la elevación de un informe al Gobierno sobre perspectivas presupuestarias territoriales, o el derecho de propuesta al Gobierno sobre cuestiones de su competencia – como sería la articulación de problemas locales y por ello territoriales, o los grandes planes directivos de políticas sectoriales–, o, según se ha dicho, si se reformara la normativa europea en el sentido de permitir que los Parlamentos nacionales impugnen ante el Tribunal Europeo decisiones comunitarias asumir esta competencia, o velar por el sistema territorial ante todas las instancias territoriales del Estado, como garante de la distribución y ejercicio de las competencias y del necesario equilibrio territorial; en fin, el elenco podría resultar bastante amplio, aunque no por más competencias la Cámara resultaría más útil sino que, antes al contrario, un grupo bien definido de competencias eficaces para la marcha del Estado y acorde con su estructura territorial bastaría para crear la *auctoritas* que la Cámara requiere y nuestro Estado necesita, lo demás, la fluidez en las relaciones interterritoriales y la percepción por las Comunidades y, lógicamente, los ciudadanos, del papel definido del Senado en el sistema constitucional vendría por añadidura.

#### IV. UN NUEVO SENADO O UN SENADO NUEVO

Casi desde el período constituyente y desde luego una vez aprobada la Constitución, el Senado fue una de las instituciones del sistema constitucional español más criticada: Cámara obsoleta, redundante, reiterativa, sospechosa de neoconservadurismo, sin protagonismo en el sistema parlamentario y constitucional, etc., etc. Muy pocos vieron en ella y sus funciones elementos positivos para el sistema parlamentario: Cámara que permite la reflexión y el cuidado en la se-

gunda lectura de los proyectos y proposiciones de ley — lo cual no deja de ser una contradicción in terminis porque poco se puede reflexionar en el plazo de dos meses en el mejor de los casos o veinte días en los supuestos de procedimiento de urgencia que tiene el Senado para tramitar los proyectos de ley, pese a los notabilísimos esfuerzos y a veces éxitos que la Cámara ha empeñado en este campo— ; Cámara que desarrolla ejemplarmente sus funciones, que son las que son, argumento bien real aunque un tanto nihilista; Cámara que representa la estructura territorial que el propio texto constitucional contempla en el art. 137, provincias y Comunidades Autónomas, argumento verdadero pero no totalmente exacto porque, como ya se señaló antes, ni hay representación municipal ni, de otro lado, el Senado representa a las provincias sino que los Senadores son elegidos en las provincias (art. 69.2 y 3 de la Constitución Española) y representan al pueblo español (art. 66 de la Constitución Española).

Todos estos argumentos olvidan una realidad y entrañan un mito: la realidad es que el Senado de 1978 posiblemente no era el mejor pero era el único posible y que el papel que pudo desempeñar en estas casi dos décadas de proceso autonómico fue suplido en otros ámbitos, singularmente el Ejecutivo, porque el «*horror vacui*» también existe en la vida de las instituciones; y el mito, en el que todos participamos en mayor o menor grado, es creer que una reforma constitucional sería, per se, taumatúrgica, vieja idea cercana al constitucionalismo del XIX, pero ajena al parlamentarismo racionalizado del XX, por mas vinculada al romanticismo del siglo pasado que al pragmatismo del presente.

Quiero con ello decir que, efectivamente, el Senado con sus múltiples carencias territoriales, sobre todo hasta 1994, muy posiblemente tenga que ser objeto de una reforma constitucional algún día, pero trato de plantear ¿por qué no se aquilata la reforma no solo con los importantes trabajos de autorreflexión que la Cámara viene haciendo desde hace casi 10 años y, enfáticamente desde 1995, sino también con la experiencia contrastada de sus propias estructuras y competencias actuales interpretadas en clave territorial? Y viene esto a colación porque es cierto que en los últimos años hay síntomas de cambio interno en la propia Cámara, patentes por ejemplo en la presencia como Senadores de relevantes personalidades de la vida autonómica — ex-Presidentes de Comunidades, ex-Presidentes de Parlamentos autonómicos o ex-Consejeros o parlamentarios autonómicos— o ex-Senadores con importantes funciones en las Comunidades Autónomas, y algo tendrá que ver con esta tendencia tanto el arraigo del sistema autonómico cuanto la propia percepción de los partidos políticos del contexto territorial.

Otro tanto podría decirse de la presencia de Presidentes o Consejeros de las Comunidades Autónomas en los debates y actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, creada en 1994 con la reforma del Reglamento, con este singularísimo derecho de los Gobiernos autonómicos a intervenir en sus sesiones y a solicitar su convocatoria, lo que equivale a instar la inclusión de puntos en su orden del día, según los artículos 56 bis 2 y 56 bis 3 del Reglamento del Senado vigente.

Y si esto es así respecto de los elementos estructurales de la Cámara, en cuanto a los funcionales, las competencias, ¿por qué no seguir en el camino de comprobar las virtualidades del artículo 56 del Reglamento del Senado reformado en 1994, que contiene potencialidades muy variadas respecto de funciones territoriales, como puede ser la de informar sobre el contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado, incluyendo los proyectos y proposiciones de ley, tratando de aquilatar el alcance de la participación de Senadores y Gobiernos autonómicos en el debate pre-legislativo acerca de proyectos?; ¿no podría una práctica reiterada, que no equivale a ilimitada en el tiempo, decantar criterios acerca de lo territorial en el ámbito legislativo y la efectividad de las posiciones territoriales en torno al procedimiento legislativo? [art. 56 b) del Reglamento del Senado]; ¿no podría extraerse una experiencia útil de la función de información sobre órganos administrativos de cooperación bilateral o multilateral? [art. 56 g) del Reglamento del Senado]; ¿no sería práctico incidir en los aspectos territoriales del Presupuesto que afecten al sistema de financiación de las comunidades Autónomas? [art. 56 o) del Reglamento del Senado]; ¿podría tener interés la información gubernamental y parlamentaria sobre la fase descendente del Derecho europeo? [art. 56 p) del Reglamento del Senado], por citar sólo algunas de las competencias contenidas en el reiterado art. 56 del Reglamento del Senado.

Es verdad que se puede objetar que estas son funciones de una Comisión del Senado, por muy importante y especial que sea la Comisión General de las Comunidades Autónomas, y que el órgano soberano es el pleno, lo que plantea la complicada tesitura de que o bien la Comisión ejercita en plenitud sus atribuciones y puede aparecer entonces como un Senado dentro del propio Senado con los problemas que ello podría ocasionar, o bien sus facultades se acomodan al nivel propio de una comisión de la Cámara con lo que las posibilidades de experimentación

decrecen. Pero es que esta alternativa no es la única, en el terreno procedimental porque los informes, dictámenes y otras actuaciones de una Comisión pueden, si así se acuerda, ser llevados al Pleno [art. 174.d) del Reglamento, en relación al 177] y, en el terreno sustancial porque no faltan casos en Derecho comparado en que una Comisión detenta importantísimas funciones sin nublar las facultades in toto de la Cámara o de las Cámaras — caso de la Comisión de Mediación del Parlamento alemán, o la Comisión de Exteriores del Senado norteamericano— .

Estas reflexiones me llevan a considerar la experimentación y el contraste como utilísimos elementos para decantar una posible reforma en el futuro del Senado y equivalen a ponderar si no resulta más pragmático un Senado nuevo en su paulatina composición territorial de facto y en sus funciones actuales ejercidas desde el prisma territorial, que un nuevo Senado en su composición y funciones que requiere la apertura de un proceso constituyente que, de una forma u otra, podría afectar al complejo y difícil juego de equilibrios territoriales de nuestro todavía joven sistema constitucional.

Es muy posible que un nuevo Senado no fuera sino el paso previo a un Senado nuevo, pero lo que parece indudable es que tendría la garantía de la experiencia previa, que no es poco en el desarrollo de las instituciones, y la virtud del pragmatismo.