

ENCUESTA SOBRE EL SENADO Y SU HIPOTÉTICA REFORMA

El Consejo de Redacción de la revista ha ido eligiendo para nuestros habituales números monográficos —de ordinario, los que editamos rotulados con número par— temas bien variados, que unas veces abordan cuestiones teóricas que sólo nos interesan a los especialistas del Derecho constitucional y, otras, materias más conectadas con los problemas prácticos que emergen de la aplicación o adaptación de la Constitución de 1978 a una realidad que encierra aspectos permanentes junto a otros cambiantes. Pero siempre procuramos que el objeto de estudio de estos números, dedicados monográficamente a un específico punto de los muchos que pueblan el ámbito de nuestra especialidad, destile interés para quienes nos aportan sus respuestas y, por supuesto, también para nuestros lectores en general. Así, hemos pensado en dedicar el presente número 16 a la Cámara alta de ese órgano capital de nuestro sistema Constitucional que son las Cortes Generales.

Ello lo hacemos obviamente en un momento en que podría decirse que el Senado está de moda entre los estudiosos de nuestra materia. El anuncio por parte del Gobierno de su propósito de promover una reforma de esta Cámara ha desencadenado múltiples jornadas y seminarios de estudio sobre un Senado, cuyo peso en la vida política podrá discutirse, pero sobre el que se ha concitado un nivel de atención por parte de los especialistas que no es posible ignorar. Al calor de este acentuado interés científico y sin involucrarnos —como nunca hacemos— en los intereses partidistas que puedan latir bajo las diferentes posiciones que quepa adoptar en torno a la aludida posible reforma constitucional hemos promovido el presente número monográfico, en el que consecuentemente tienen cabida muy diversos trabajos sobre la institución del Senado, unos ajenos a su eventual reforma y otros que versan precisamente sobre los aspectos académicos que suscita tal posibilidad.

Ha sido consecuente con el enfoque de que acabamos de dejar constancia el cuestionario que hemos dirigido al conjunto de catedráticos de Derecho constitucional que nos han honrado con sus respuestas. Aborda las cuestiones de fondo de nuestro bicameralismo; no se circunscribe tan sólo a la temática de una eventual reforma del Senado; pero, obviamente, inmersos como estamos todos los estudiosos de ciencias sociales en la propia realidad social que constituye objeto de nuestro estudio, hemos de dirigir, como hacemos, parte significativa de

nuestras preguntas a indagar la opinión científica que sobre la problemática que concita la reforma nos puedan exponer los profesores encuestados.

Las preguntas y las respuestas datan del último cuatrimestre de 2.005, por tanto no pueden tomar en consideración posicionamientos políticos o científicos producidos con posterioridad, ni dictámenes o informes —como el solicitado al Consejo de Estado— de fecha ulterior. Y, como ya es tradición en nuestra publicación, hemos rogado a los encuestados que se pronuncien con la máxima libertad, sin sentirse encorsetados por la literalidad de las preguntas, para que puedan así poner de manifiesto su punto de vista sobre la composición y el funcionamiento de nuestra Cámara alta sin limitaciones artificiosas. Creemos que los lectores compartirán con el Consejo de Redacción la opinión de que estas páginas son acreedoras de atenta lectura.

PREGUNTAS

1. *A comienzos del siglo XXI en Europa Occidental ¿qué virtudes y problemas cree Vd. que siguen pudiéndose predicar de una estructura parlamentaria bicameral?*

2. *¿La experiencia de más de veinticinco años de vida del Senado alumbrado por la Constitución de 1978 qué juicio le merece en general y, más en concreto, en el desempeño de su función de representación territorial, de su función legislativa de Cámara de segunda lectura y en el de su tarea de control del Gobierno?*

3. *¿Qué opinión le merecen los conatos de reforma constitucional del Senado instados en legislaturas anteriores? ¿Y la reforma de su Reglamento y la creación de la Comisión General de Comunidades Autónomas?*

4. *¿En una hipotética reforma del Senado, éste debe asumir nuevas funciones y cuáles serían éstas?*

5. *¿Qué composición simétrica o asimétrica atribuiría al Senado, con qué circunscripciones y con qué sistema de elección directo o indirecto?*

6. *¿Estima que la reforma del Senado está debatida por la doctrina hasta haber alcanzado conclusiones compartidas y precisas?, Por lo demás, ¿es abordable tal reforma y puede ser aprobada en la presente legislatura o más bien la ve actualmente inviable y por qué razones?*

ENCUESTADOS

Eliseo Aja Fernández, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona*

Óscar Alzaga Villaamil, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Francisco Javier García Roca, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid*

Ángel Garrorena Morales, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia*

Juan José Solozábal Echavarría, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid*

BICAMERALISMO

1. *A comienzos del siglo XXI en Europa Occidental ¿qué virtudes y problemas cree Ud. que siguen pudiéndose predicar de una estructura parlamentaria bicameral?*

ELISEO AJA FERNÁNDEZ

No creo que se pueda hablar de bicameralismo en general, sino de diferentes tipos concretos de bicameralismo, porque el americano, el alemán, el italiano y el francés tienen poco en común.

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL

La experiencia acumulada sobre las cámaras altas hace que, a mi juicio, en nuestro tiempo carezca de sentido valorar su aportación a la ingeniería constitucional con el entusiasmo que prevalecía en los siglos XVIII y XIX o en la primera mitad del XX. En efecto, cuando se reunieron nuestras Cortes Constituyentes en 1977-1978, aunque las mismas tenían, por imperativo de la Ley para la Reforma Política, una estructura bicameral, era notorio que ya había pasado en Europa la época dorada de los Senados. Y en la Europa continental democrática la realidad, que es tozuda, se había encargado de acreditar que la duplicación de la representación parlamentaria aportaba con demasiada frecuencia un inconveniente mecanismo de bloqueo de las políticas inspiradas por el Gobierno cuando éste disponía de mayoría en la Cámara baja pero no en el Senado.

En efecto, en la segunda parte del siglo pasado, el bicameralismo había perdido la mayor parte de su prestigio a los ojos de conservadores y —lo que no debe olvidarse— de socialistas. Valgan unos breves apuntes de recordatorio. Como es sabido, en Dinamarca hasta 1953 hubo dos asambleas parlamentarias, pero la reforma constitucional de tal año las redujo a una única Cámara. En 1958, las dificultades con que tropezaba el ejecutivo francés con los retrasos y frenos que imponía el Senado impulsó al General De Gaulle a incluir la reforma reduccionista de esta Cámara entre las cuatro reformas constitucionales que sometió a referéndum conjunto; éste se convirtió en un plebiscito que el anciano Presidente perdió, lo que desencadenó su dimisión. Algunos años después Noruega optó por una Cámara única (aunque con dos secciones) y su ejemplo

fue seguido por Islandia. Esta corriente de opinión fue de alguna manera recogida por el líder socialista sueco Olof Palme, quien impulsó un consenso con las restantes fuerzas políticas de su país para suprimir el Senado, lo que se plasmó en el art. 1.º del Capítulo 3 de la Constitución sueca de 1974. De otro lado, el bajo peso político de la Cámara de los Lores en Gran Bretaña había provocado ríos de tinta entre los constitucionalistas de aquellas latitudes, pero no se había decantado ninguna tesis mayoritaria en torno a una reforma que desembocase en un bicameralismo más igualitario. Tal convicción sobre la disfuncionalidad de la Cámara Alta fue asumida por la izquierda portuguesa, que impulsó el unicameralismo en su Constitución de 1976 (art. 150).

Es cierto que es lugar común en la doctrina sostener que el *declive senatorial* conoce una excepción, la del Senado en los sistemas federales. Pero ello aunque tiene parte de verdad, no es enteramente cierto pues el debate sobre las disfuncionalidades que emanan de la doble representación tiene una faceta común a todo bicameralismo, ya que al reproducir la representación popular mediante sistemas electorales y mapas de circunscripciones electorales distintos se pueden dar gobiernos sustentados en mayorías de la Cámara baja pero que se encuentren confrontados con una mayoría adversa sentada en la Cámara alta y ello, se trate o no de un Estado federal, encierra muchos más inconvenientes que ventajas para el buen gobierno de la comunidad política de que se trate.

Así, ya en 1977, el Senado —*Bundesrat*— de la República Federal Alemana —en cuya composición y funciones había ejercido notable influencia la obsesión de las potencias ocupantes en 1949 por maniar el poder del Canciller y evitar que Alemania volviese a ser una potencia mundial— constituía materia de polémica permanente entre constitucionalistas y políticos de su país, preocupados porque en numerosas legislaturas se convertía en la fuente de la que manaban numerosas parálisis de importantes políticas que intentaba impulsar el ejecutivo con el respaldo del *Bundestag*. Ello no ha hecho más que acrecentarse en los últimos años. La puesta en cuestión de senados *federales* la percibimos también fuera de Europa y así cabe traer también a colación, entre otros, el ejemplo de la llamada Cámara de Senadores mejicana, objeto en los últimos años de amplio debate sobre el indeseado *rol* de bloqueo que juega ante no pocos importantes proyectos presidenciales.

Por lo demás, el ejemplo señero del modelo norteamericano de 1787 no es un referente válido en los sistemas parlamentarios, aunque sean federales, en el continente europeo, donde los partidos políticos están articulados mediante una férrea disciplina desconocida en el presidencialismo del norte de la otra orilla del Atlántico.

Con este telón de fondo era lógico que nuestros Constituyentes diéramos a luz en 1978 un Senado de *bajo perfil*. UCD y PSOE consideraron que era lo mejor para asegurar la estabilidad del Gobierno y su capacidad de dirigir la política interior y exterior. Y, dicha sea toda la verdad, también para poder alcanzar un acuerdo sobre la composición de esta Cámara.

He empleado varias veces la expresión *ingeniería constitucional* y ello me obliga a formular alguna precisión, aunque sea en forma concisa. Sabemos que

la dimensión clave de una Constitución estriba en la idea de «*control* del poder político», pero el gran aprendizaje en el devenir del constitucionalismo contemporáneo, en la segunda parte del siglo xx, radica en que tal idea ha de compatibilizarse con que a la par sea viable la «gobernabilidad» de la comunidad política. Dicho en otros términos la ingeniería constitucional debe aportar fórmulas para lograr *el debido equilibrio entre que el poder esté controlado y a la vez sea eficaz*. En una democracia, el Gobierno no puede estar condenado por la Constitución a la impotencia. Y si eso debe ser hoy así en todo caso, aún era más imprescindible en una España que no parecía que fuese a contar con un bipartidismo estricto.

En efecto, la configuración, a través de las elecciones parlamentarias, de un Gobierno estable y capaz de desempeñar sus funciones con eficacia es el objeto central de estudio de la ingeniería constitucional. España ha tenido en gran parte de su Historia y, según me temo, conserva en los albores del siglo xxi un sistema de partidos, en el eje derecha izquierda, que no tiende al centro sino a la bipolarización. La falta de capacidad de acuerdo entre tales partidos es un triste dato de nuestra realidad y, entre otros efectos, potencia progresivamente los partidos nacionalistas periféricos que extraen casi a diario frutos de ese sistema de grandes partidos. Es decir, nuestro sistema de partidos políticos se puede dibujar, en un eje de abscisas, siguiendo la terminología de Lipset y Rokkan, mediante dos curvas: La primera, de derecha a izquierda, perfila unos partidos nacionales en permanente conflicto. La segunda se cruza con la primera y describe la línea de los partidos nacionalistas y neo nacionalistas que buscan reducir progresivamente el poder de los órganos políticos centrales. Cuando el partido nacional más votado (PP o PSOE) no alcanza la mayoría absoluta al menos en el Congreso de los Diputados, ante su incapacidad de coaligarse entre sí —a diferencia del ejemplo que ofrece la actual mayoría parlamentaria alemana— ha de apoyarse en una u otra medida en partidos del eje de dimensión territorial centrífuga. Las limitaciones crecientes que ello conlleva para la gobernabilidad en 1978 las intuimos y hoy son bien conocidas; desde luego no abogan por otorgar más poder político a nuestra segunda cámara, que se dio en llamar de *representación territorial*. Lo obvio de la idea anterior me evita extenderme en su desarrollo.

En otras palabras, lo que nuestros constituyentes de 1978 intentaron (o intentamos) es evitar a un Gobierno que gozara de precaria mayoría en el Congreso de los Diputados pero no disfrutase de mayoría en el Senado el que se viera en debilidad manifiesta. Para ello, desde la experiencia europea de la época reacia a los excesos del bicameralismo y, desde la evidencia de que ya había nacido un Senado al calor de la Ley para la Reforma Política, se estableció conscientemente un sistema bicameral pero netamente desigual, en que la Cámara Alta no pudiese exigir responsabilidad política al Gobierno ni bloquear la obra legislativa del Congreso. Vista la experiencia de este largo cuarto de siglo de vigencia de nuestra Constitución tal precaución fue sabia.

Y esta orientación del mejor Derecho constitucional comparado europeo no ha cambiado en los albores del siglo xxi. La polémica sobre la necesidad de

reducir las potestades del Senado en Alemania ahora está mucho más viva que hace treinta años, porque las últimas evidencias son tumbativas.

El carácter de cámara colegisladora —en régimen paritario— del Senado en la República italiana dota a las elecciones legislativas en su país, sobre todo cuando el resultado se presenta muy ajustado, de una emoción de infarto puesto que es fácil que el Gobierno investido por la Cámara de Diputados no pueda sobrevivir si carece de mayoría en la Cámara Alta. La reciente reforma del Senado italiano, debida a la iniciativa del último Gobierno de Berlusconi y cuya ratificación en referéndum desconocemos qué suerte alcanzará al redactar estas líneas, de un lado, lo adjetiva ampulosamente —para satisfacer a la *Lliga*— de «Senado Federal de la República» y, de otro, busca consagrar su capitidismínución en lo legislativo o políticamente más relevante. Fórmulas alambicadas a las que se recurre con cierta superficialidad ante la falta de coraje para reconocer que la tradición y el presente del bicameralismo italiano arrojan un balance cuyo pasivo supera con creces al activo y que precisan de una operación quirúrgica para *cortar por lo sano*.

Y no se nos diga que en buena parte de los países del Este europeo, que han salido de las llamadas «Democracias populares», han optado en fechas recientes por el bicameralismo, puesto que se trata de regímenes —dicho sea con el debido respeto— cuyas ingenierías constitucionales y cuyas dinámicas políticas con demasiada frecuencia podrían constituir excelentes piezas en un Museo dedicado a las democracias manifiestamente mejorables, empezando, claro está, por la propia Rusia.

A estas alturas el único país solvente de Europa occidental que ha abierto un debate sobre la posibilidad de otorgar más poder político al Senado es el nuestro.

FRANCISCO JAVIER GARCÍA ROCA

De las razones que habitualmente se predicán para instituir un sistema bicameral, sólo la representación territorial derivada de la descentralización o del federalismo (en sus distintas variantes, incluido ese atípico y atenuado federalismo unitario, debilitado o federo-regional que representa el Estado Autonomico) me parece una justificación inaplazable e indefectible. Creo que una segunda Cámara sólo tiene actualmente sentido vital como órgano específico de un Estado compuesto o Estado federal.

La virtud principal del bicameralismo está en configurar y aunar una representación de los intereses de una diversidad de entidades territoriales infraestatales en un órgano del conjunto del ordenamiento, el Senado, junto a otra representación global del conjunto de la población en el Congreso. Al momento de autonomía de un ente debe en buena lógica corresponder, en una relación bilateral y sinalagmática, otro de integración en una entidad mayor, y, ciertamente, un Senado federal no es el único instrumento de participación, pero sí el más importante.

En España hemos tenido a menudo bicameralismo a lo largo de nuestra atormentada historia constitucional, pero nunca ha funcionado un verdadero sistema de representación territorial por carecer de una tradición federal e incluso rechazarse el federalismo por inconveniente; hasta el Estado integral de la II República tuvo un impropio diseño unicameral. Desde esta perspectiva, la conocida afirmación del art. 69. 1 de la Constitución de 1978, «el Senado es una Cámara de representación territorial», fue correcta y novedosa. Pero es notorio que tal afirmación no se desarrolla adecuadamente en el resto del texto de la Norma Fundamental. Las atinadas previsiones que figuraban en el art. 60 del Anteproyecto Constitucional (el Senado se compone de los representantes de los distintos Territorios Autónomos que integran España, los Senadores serán elegidos por las Asambleas legislativas de los Territorios Autónomos...) desaparecieron a lo largo de la elaboración del texto final y aquella norma quedó aislada y descolgada de un conjunto de preceptos concordantes. Y el bienintencionado intento de ingeniería constitucional que supuso la reforma del Reglamento del Senado en 1994, para potenciar su función territorial a través de la llamada Comisión General de las Comunidades Autónomas, es una experiencia que se ha revelado insuficiente para los fines pretendidos. Una adecuada configuración territorial del Senado sigue siendo un desarrollo pendiente en nuestra organización constitucional. De tiempo en tiempo es cada vez más evidente que sin una verdadera reforma de la Constitución aquella norma de fines resulta retórica y desprovista de eficacia y, lo que es más grave, el sistema autonómico carece de un sólido pie en que debería asentarse.

Estimo que fortalecer el carácter territorial de los órganos comunes del Estado —el Senado particularmente, pero no sólo— robustece su unidad y la integración de las Comunidades Autónomas en el mismo. La Constitución de nuestro Estado Autonómico estuvo preocupada en exceso por acometer la descentralización de un viejo Estado centralizado y no se ocupó con acierto de la introducción de unos mecanismos centrípetos y de participación. Ese es uno de sus déficits. Sin un verdadero Senado federal nuestra Constitución territorial está descompensada y asume innecesarios riesgos centrífugos; y ya tenemos acusadas tensiones nacionalistas tanto estatales como periféricas, de compleja pacificación política, como para crear artificialmente, por la pasividad del poder de reforma constitucional, un problema organizativo perfectamente soluble en Derecho. La doctrina constitucionalista lleva veinticinco años recordando estos extremos a nuestros partidos y cargos públicos representativos hasta ahora con escaso éxito.

De forma complementaria, puede traerse a colación que nadie defiende ya la introducción de un entendimiento conservador del Senado como cámara aristocrática que frene unos hipotéticos —e inexistentes— excesos de la soberanía popular en el Congreso y, donde existe, se discute su mantenimiento.

Tampoco es realmente útil una Cámara Alta concebida como cámara de enfriamiento y mejora de la técnica legislativa, pues la relativa brevedad del procedimiento parlamentario, inevitablemente breve también en el caso del bicameralismo (dos meses concede el art. 90.2 CE a la participación del Senado),

y la presencia de unos mismos partidos políticos en ambas Cámaras son causas que impiden o cuando menos dificultan notablemente recobrar el equilibrio en su caso perdido y enfriar los conflictos políticos, distanciando a toda mayoría de esas pasiones momentáneas o duraderas e intereses poderosos que —decía Madison— a veces indebidamente la obsesionan y lideran. Por otro lado, cuál es la razón por la que deba existir una especial cualificación de los Senadores para la técnica legislativa o un mayor conocimiento de las distintas materias que hayan de regularse respecto de los Diputados, razón por la cual se hace difícil esperar que una segunda lectura en el Senado mejore sustancialmente las leyes, y añada algo a las distintas lecturas realizadas por los órganos del Congreso, compensando además suficientemente por el plus de lentitud en el procedimiento.

Se ha hablado igualmente (Lijphrad) del volumen de la población del país, o de la existencia de sociedades plurales, o de modelos de democracia de consenso antes que mayoritarias y de alternancia como elementos, sin duda, a tener en cuenta para adoptar o mantener un parlamento bicameral. Pero España no es un país especialmente denso en población, sí en extensión geográfica, y tanto el pluralismo de base territorial como la democracia de consenso son dos cuestiones muy ligadas al debate moderno sobre la necesidad del federalismo.

Así centrado el debate, la razón actual para el bicameralismo no parece ser otra que el carácter compuesto de un Estado y es en ese terreno donde un Senado territorial o federal puede aportar indudables ventajas.

Los problemas del bicameralismo —cualquier institución humana alberga ventajas e inconvenientes aunque lógicamente no sean de una misma entidad— pueden derivar de la posible presencia de sendas Cámaras con direcciones u orientaciones políticas no coincidentes, e incluso divergentes, circunstancias que, de no preverse adecuados sistemas de conciliación, pueden llegar a producir situaciones de bloqueo o *impasse* y, en definitiva, de gobernabilidad. También reclama una adecuada división de los trabajos y funciones parlamentarias y, especialmente, una detallada configuración del procedimiento legislativo. Pero tenemos un océano de experiencias constitucionales estadounidenses, alemanas o austriacas —entre otras muchas— en las cuales mirar y bucear y encontrar respuestas técnicas o imaginar las propias; distan, en definitiva, de ser problemas irresolubles. Y, como el debate no es nuevo, puede pensarse sin temor a equivocarse que contamos ya con abundantes estudios de Derecho español y comparado que iluminarían una hipotética reforma del Senado en la Constitución. Debemos ser prudentes, pero no timoratos. Y creo que es una imprudencia continuar negando la existencia de un creciente problema y considerar esa reforma como un *divertimento* académico. El Senado dista de estar asentado en nuestra división horizontal y vertical de poderes, y —no es sino la otra cara de una misma moneda— bastantes problemas en las relaciones de colaboración, cooperación y conflicto entre los entes territoriales de nuestro Estado Autonómico, no encuentran una solución parlamentaria ante la ausencia de una verdadera Cámara territorial.

ÁNGEL GARRORENA MORALES

No me parece que ni hoy ni ayer se pueda predicar respecto de la estructura bicameral de los Parlamentos, en sí misma considerada, virtud o problema alguno. Como es obvio, tanto lo uno como lo otro sólo cabe predicarlo de la adecuación o inadecuación de dicha estructura al fin que con ella se persigue, esto es, de su mayor o menor capacidad a la hora de dar presencia en el sistema institucional a la realidad —a los intereses— que, a su través, queremos representar.

No obstante, si fuera posible olvidar por un momento lo anterior, diría que yo sigo prefiriendo las estructuras monocamerales porque, pese a todo lo que pueda alegarse en contrario, me parece que sigue siendo cierto el viejo razonamiento de Sieyès según el cual no tiene demasiado sentido tener dos Cámaras, ya que, si las dos están de acuerdo, una de ellas es inútil y, si no lo están, una de ambas no representa a la voluntad general. Ello, por no hacer recuento de las múltiples complicaciones que suelen rondar habitualmente a una estructura bicameral; desde los riesgos de bloqueo de una Cámara por otra cuando sus mayorías difieren, hasta la reiteración estéril de los debates cuando, a la inversa, los contendientes en ambas Cámaras coinciden; y desde la inevitable tentación de hacer de la Segunda Cámara una «*Cámara humillada*», hasta los complicados problemas técnicos a los que tenemos que hacer frente cuando atribuimos actos distintos a cada Cámara o cuando prevemos intervenciones procedimentales diferentes de cada una de ellas en un mismo acto. ¿Cómo minimizar, por ejemplo, para centrarnos tan solo en la función legislativa, las complicaciones que se derivan del hecho de que puedan llegar a existir «leyes de las dos Cámaras» junto a «leyes de una sola Cámara» o, si ese es el caso, de la necesidad de tener que calificar cada concreto proyecto de ley para saber si lo adscribimos a este procedimiento o a aquel otro?

En estas condiciones, pues, es claro que sólo una razón muy poderosa puede hacernos preferir un modelo bicameral. Por eso, hoy día, desaparecidas las condiciones que históricamente motivaron la instauración de las Segundas Cámaras aristocráticas, y desprestigiadas (o convertidos en otro tipo de órgano) los Senados de corte corporativo, pienso que sólo la existencia de Estados territorialmente descentralizados sigue justificando la posible opción a favor de un Parlamento bicameral, sin que las razones estrictamente técnicas que a veces se alegan en su respaldo me parezcan suficientes para que ningún sistema se incline por introducir en su entramado institucional un Senado pensado para servir como Cámara de segunda lectura.

De ahí que en el caso español, en el que la Constitución ha establecido un Estado articulado en territorios cuya identidad diferencial importa para el sistema, todas las reservas que acabo de expresar frente a la estructura bicameral de los Parlamentos deban ceder. En nuestro caso, la cuestión no es si la solución bicameral tiene o no virtudes. Con virtudes o sin ellas, estamos en la necesidad de ir a tal estructura porque así lo impone la lógica del modelo territorial por el que hemos optado. Y si esa articulación de nuestro Parlamento en

dos Cámaras ocasionara superiores complicaciones técnicas, eso sólo significaría que tenemos que pechar con ellas.

Ahora bien, una vez admitido que ello es así, lo que no tendría ningún sentido es que decidiéramos complicarnos la vida de esta manera y, sin embargo, no deriváramos de la incorporación de esta Segunda Cámara al sistema institucional las ventajas que, como tal Cámara de representación diferenciada, se le atribuyen. Si el Senado se justifica por ser una Cámara de representación territorial, debe representar efectivamente territorios. Y todo lo que no sea esto —a tal conclusión quería venir cuando expresaba mis anteriores reservas— es padecer los problemas del bicameralismo sin disfrutar de ninguno de sus beneficios.

JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

La discusión sobre el sentido de una Segunda Cámara aun sigue acaparando la atención de los estudiosos, y ciertamente en modo alguno el interés de la cuestión es exclusivamente académico. Es pacífica la aceptación del *rol histórico*, como institución de la Monarquía Constitucional, que de un lado ofrecía un aspecto claramente conservador, dada la composición exclusivamente aristocrática del Senado, que intervenía en la elaboración de las leyes en pie de igualdad con la Cámara Baja, cuyos «excesos» impedía; pero que de otro, permitió la integración en el régimen representativo de elementos procedentes del Antiguo Régimen y cuya oposición hubiese sido peligrosa para estabilidad política del Nuevo. También se acepta pacíficamente la adecuación de una organización del Parlamento bicameral para un sistema federal o federalizante. La Cámara Baja representa al conjunto de la población y opera como elemento centrípeto y unificador; la Cámara Alta representa directamente a los Estados integrantes, en cuanto tales, y les ofrece una ocasión de contribuir a la formación de la voluntad estatal, reflejando así el pluralismo territorial y suministrando una oportunidad para su reconocimiento y coordinación. Esta correspondencia, sin embargo, no debe extremarse. Como se ha recordado recientemente de modo acertado, Walter Sharp, en 1922 la cuestionaba, y la práctica político-constitucional ofrece excepciones a la misma, así el Estado «regional» de nuestra II República no adoptó un Parlamento bicameral.

En las Federaciones la segunda Cámara puede ser un Senado, esto es, una Cámara nombrada por los ciudadanos o las Asambleas de los Estados, correspondiendo de ordinario el mismo número de miembros a todos los Estados, sin revocación e instrucciones por parte de éstos, y cuyos componentes tienen inmunidad parlamentaria, recibiendo asignación económica por parte del Estado central, y al que corresponde atribuciones legislativas y también judiciales e incluso administrativas. O un Consejo, o Cámara designada por los Gobiernos, en la que se distribuyen los escaños según la población de los Estados, votando sus miembros de acuerdo con las instrucciones recibidas, expresando una opinión exclusivamente por Estado. Sus componentes gozan de dudosa inmunidad, siendo su indemnización a cargo de los gobiernos de sus respectivos Estados, y con

atribuciones legislativas y gubernamentales. La opción entre una de estas alternativas, discutible en términos institucionales y funcionales —el Consejo parece capaz de una actuación más fiel a la voluntad de los Estados, pero opera en su contra el mayor grado de legitimidad del Senado, derivado de su origen inmediatamente popular de sus miembros, así como que parezca más adecuado al principio organizativo de la división de poderes— se ha resuelto siempre por razones históricas. Con el tiempo, sin embargo, se ha producido una curiosa rectificación e incluso inversión del significado de la Segunda Cámara; su condición localista ha perdido importancia respecto de otras funciones —es lo que ha ocurrido en Francia por la acentuación de la condición del Senado de Cámara de amortiguación— y ha pasado a ser, como ha acontecido en los Estados Unidos, la verdadera Cámara nacional, mientras que la Cámara de Representantes se ha convertido en la Asamblea localista, en razón de la brevedad del mandato de sus miembros, que teniendo en cuenta la perspectiva pluralista desde la que se concibe la representación, les lleva a atender preferentemente, con vistas a su reelección, las necesidades de sus electores. Desde una perspectiva jurídica el Senado es un órgano constitucional del Estado federal, sin que la intervención asignada a los Estados federados en su formación le atribuya la condición de órgano de éstos. De modo que sólo impropriamente puede considerarse a las Segundas Cámaras la condición de representantes de los Estados, que tienen influencia exclusivamente en el nombramiento de sus miembros, pero no en la legislación, pues los «representantes» votan libremente sin sujeción a mandato de los Gobiernos o Estados, de modo que los representantes de cada Estado pueden anular su voluntad recíprocamente al votar por opciones diferentes.

Cuando surgen más problemas es a la hora de justificar la organización bicameral en nuestro tiempo, para Estados no federales o aquellos que aún teniendo tales rasgos no estructuran el Senado según este principio. En la actualidad se proponen para el Senado una serie de funciones llamémoslas expresas, de carácter técnico: el Senado permite una reconsideración serena de cuestiones que han podido ser tratadas con apasionamiento en la Cámara Baja; el Senado ofrece una oportunidad de mejora técnica de los proyectos que su «politización» en la otra Cámara ha descuidado, etc... Se trata, en suma, de las funciones que Virga llama gráficamente de «riflexione, raffredamento, contrapesso o técnica». Otros proponen una concepción «no política» del Senado que le habilitaría para adoptar una cierta función neutral en el sistema, estabilizadora, al arbitrar los conflictos entre el Ejecutivo y Cámara Baja, y permitir la integración de personalidades no políticas, y representantes de espacios políticos no convencionales. Realmente las razones que se presentan como justificadoras —fuera de los supuestos federales— del mantenimiento de la Segunda Cámara, no son muy fuertes: la parcialidad política es muy difícil de evitar y en la práctica es casi imposible que el Senado no desempeñe una función latente, coincidente con el significado histórico conservador de la Institución.

VALORACIÓN GENERAL SOBRE EL SENADO

2. *¿La experiencia de más de veinticinco años de vida del Senado alumbrado por la Constitución de 1978 qué juicio le merece en general y, más en concreto, en el desempeño de su función de representación territorial, de su función legislativa de Cámara de segunda lectura y en el de su tarea de control del Gobierno?*

ELISEO AJA FERNÁNDEZ

La función de representación territorial ha sido escasa. La Comisión General no ha sido capaz de orientar al conjunto de la Cámara en el sentido de representación territorial y los propios senadores provenientes de los Parlamentos autonómicos se han adaptado a las funciones de Cámara de segunda lectura sin más, integrándose incluso en los Grupos parlamentarios «políticos».

La función legislativa de Cámara de segunda lectura en general ha sido débil, e incluso cuando ha tenido más importancia ha sido complemento del Congreso (para alcanzar algún acuerdo de última hora, por ejemplo). En los pocos casos en que el Senado ha introducido enmiendas importantes, no ha sido sobre aspectos territoriales e incluso han resultado inesperadas y polémicas.

Tampoco el control del Gobierno podía ser una tarea destacada del Senado, porque la Constitución sólo le encomienda el control ordinario, sin poder cuestionar la confianza parlamentaria del gobierno. La tarea más positiva se ha realizado en algunas Comisiones de estudio y sus debates correspondientes.

OSCAR ALZAGA VILLAAMIL

En términos parcos podemos decir que el Senado español ha alcanzado el peso previsto por los constituyentes, de mera Cámara de acompañamiento del Congreso de los Diputados. Recuérdese que todos los senadores constituyentes con influencia política que aspiraron a seguir en la vida parlamentaria en las elecciones de 1979 se presentaron en las listas al Congreso de los Diputados, empezando por el propio Presidente de aquel Senado Constituyente, Antonio Fontán. A nadie le pasó desapercibido que se había dibujado en nuestra *Lex Superior* un sistema de bicameralismo que —aunque ya vivía en el contexto de las preautonomías y se percibía en el horizonte la rápida aprobación de los Estatutos autonómicos— estaba construido sobre la piedra de la nítida preponderancia de un Congreso de los Diputados del que emanaba la investidura del Presidente del Gobierno, que podía ratificar o denegar la confianza, permitir que el Gobierno legislara mediante Decreto Ley y decir la última palabra en el desempeño de la función legislativa.

En el diseño de nuestra orquesta sinfónica parlamentaria (Títulos III y V CE) el Senado asume con toda dignidad *funciones de mero acompañamiento*,

tanto en la función legislativa como en la tarea de control del Gobierno. Y de ello, como hemos apuntado, eran perfectamente conscientes los senadores constituyentes.

El Senado ha respondido según lo esperado por el constituyente. Ha sido una Cámara de segunda lectura de los proyectos de ley, utilizada por los partidos para acabar de debatir o de perfeccionar técnicamente leyes más o menos complejas; cuando el Gobierno ha gozado de respaldo mayoritario en dicha Cámara la ha dotado de mayor papel colegislador en dicha dimensión técnica y cuando se ha encontrado en minoría en su seno se ha limitado a capear el temporal rechazando las revisiones senatoriales a la hora de su retorno al Congreso. Y ha sido también una Cámara ejerciente de funciones de control dotadas de menor caja de resonancia que las que se desempeñan desde el Congreso. No es puramente una «Cámara de representación territorial» (y posiblemente no lo puede ser, pero sobre ello volveremos al contestar la cuarta pregunta), pues su estructura real, como toda la praxis constitucional española responde a lo que Andrea Manzella denominó acertadamente «maximalismos *grupocráticos*» y necesariamente es mero trasunto de las posiciones definidas por las direcciones de los partidos políticos. No ha creado problemas a la gobernabilidad de nuestro sistema constitucional. Tampoco ha creado frustración alguna en nuestra opinión pública. Sólo cabría decir que buena parte de los senadores no llevan bien su papel de *segundones*. No hay, me parece, un problema del Sistema, sino todo lo más una apetencia, legítima si se quiere, de una parte de la clase política —incluidos los senadores, claro está— de que goze de un mayor relieve. Pero a ello se ha sumado el traslado a la posible reforma de la composición del Senado de ciertas pretensiones sobre la constatación del *hecho diferencial de sus nacionalidades* de algunas fuerzas políticas nacionalistas.

FRANCISCO JAVIER GARCÍA ROCA

Nuestra Constitución —insistiré— tiene un déficit estructural en mecanismos de participación, cooperación e integración de las Comunidades Autónomas a causa de diversas lagunas u omisiones constitucionales. Hay una dimensión centrífuga o separatista en ella, escasamente deseable y que, por otra parte, sería fácilmente superable. Precisamente por no haberse adoptado y reproducido un modelo federal de Senado y haberse preferido innovar la organización del Estado constitucional con el doble y extraño sistema de representación que el art. 69 CE diseña: «Senadores provinciales» o elegidos en circunscripciones provinciales, y «Senadores autonómicos» designados por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Un Senado híbrido, y por ello escasamente fértil, fruto de las dudas y temores de los constituyentes y heredero en sus cuatro quintas partes de la Ley para la Reforma Política de 1976 y, en concreto, del preconstitucional Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo sobre normas electorales que emanó de aquélla y diseñó (artículos 19 y 21) el sistema electoral actual: circunscripciones provinciales y plurinominales donde

se eligen cuatro Senadores mediante tres votos de cada elector, independientemente de la muy distinta población de cada provincia.

Es difícil pensar hoy que esta innovación haya funcionado bien. Los doscientos ocho Senadores elegidos provincialmente duplican la representación que ostentan los trescientos cincuenta Diputados provinciales en el Congreso, al venir electos por las mismas circunscripciones, integrados en candidaturas presentadas esencialmente por unos mismos partidos, y hasta ahora elegidos a la vez (bien es verdad que el art. 115.1 CE permite otras interpretaciones). Sin que se advierta la necesidad o conveniencia de mantener esa costosa duplicidad, pues no es fácil observar los fines que cumple. Es cada vez más patente que los Senadores autonómicos (cincuenta y uno) no pueden configurarse seriamente como una verdadera alternativa interna, un pequeño Senado territorial dentro de un mucho más amplio Senado unitario y simétrico, que trate de sustituir al órgano en su conjunto y suplantarle en sus funciones, por más que aquéllos se integren o puedan asistir a la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Se incumple, en suma, manifiestamente la pretensión del art. 67 CE de que el Senado guarde una función de representación territorial. Existe una seria contradicción entre las normas constitucionales que convierte tal mandato en una mera cláusula de estilo, ya que el diseño organizativo no responde al enunciado general. Bien es verdad que no es sencillo definir qué sea una «representación territorial». La afirmación sólo se entiende —como se ha dicho— cuándo se recuerda que el primer Anteproyecto Constitucional preveía que todos los Senadores fueran elegidos por las Asambleas legislativas de los Territorios Autónomos; la posterior evolución de la tramitación desconfiguró el Senado y le hizo perder su sentido. Hasta cierto punto, cualquier representación tiene una base territorial, ya que se hace por elección en una circunscripción territorialmente delimitada. Pero «elección» no es lo mismo que «representación» aunque ambas cosas tiendan a coincidir. Optar por una representación «territorial» quiere decir elegir dos niveles de representación, pues la «popular» de toda la Nación (art. 1.2 CE) se da por supuesta e inevitable. El precepto debe referirse a la representación de esa comunidad política que es cada Comunidad Autónoma y debe articularse de modo diverso a la representación global de todo el pueblo español. Es una idea claramente federal y ligada a la labor especializada de una segunda cámara: integrar la voluntad general de todo el Estado ordenamiento desde su formación mediante las voluntades parciales de diversas entidades territoriales. El federalismo y la descentralización responden a una gran diversidad de intereses territoriales que representar. Es una modalidad participativa y al tiempo pluralista de formación democrática de la voluntad estatal. Se mantiene una unidad de representación en el Parlamento, pero no de deliberación, según impone la lógica de dos Cámaras en una de las cuales participan las entidades infraestatales y en otra todo el cuerpo electoral. En suma, quiere decirse un Senado representativo de las Comunidades Autónomas. Una función representativa que la Cámara actual sólo cumple remota, parcial e insatisfactoriamente.

Si la representación debe ser de esa comunidad política y de participación ciudadana que es cada Comunidad Autónoma, sería muy lógico que la elección se hiciera en una circunscripción que coincida con esa misma base territorial. Unos Senadores elegidos «en» y «por» Comunidades Autónomas con el fin de que el ciudadano que actúe como elector tenga presente esta dimensión de la representación que contribuye a configurar mediante los representantes que elige. Volveré sobre este extremo más adelante.

Las insuficiencias del modelo actual de Senado para la función legislativa han sido igualmente muy remarcadas. Sirve de poco. No vale realmente como Cámara de segunda lectura por las razones que ya se han expuesto: no incorpora en la realidad de las cosas una mejor técnica legislativa ni una mayor capacidad técnica de los Senadores respecto de los Congresistas ni hay tiempo suficiente en dos meses para que el té muy caliente se enfríe en el plato (suponiendo que los británicos continúen bebiendo el te de esa sorprendente manera...) ni para advertir los defectos de leyes altamente complejas como son las de nuestros días.

El Senado actual ha sido, en consecuencia, normalmente poco relevante en el ejercicio de la función legislativa. Normalmente, desempeña un papel accidental, subordinado al protagonismo del Congreso en un procedimiento legislativo diseñado en la Constitución como bicameralismo imperfecto o asimétrico¹. Pero a veces ha llegado hasta ser altamente disfuncional al hurtar derechos de participación política de los Diputados y, sobre todo, generar elevadas dosis de inseguridad jurídica y mala técnica legislativa. Unos extremos preocupantes. Se ha desarrollado en la experiencia del bicameralismo español una patología, una práctica viciada constitutiva de sendos ilícitos atípicos, un abuso del derecho —el uso de la regla exorbita de sus fines normales—, y un fraude al procedimiento legislativo consistente en lo que podríamos llamar «legislar por la espalda o de matute». Se trata de introducir textos legislativos principales «a escondidas», bajo el pretexto de enmiendas presentadas en el Senado, que no son realmente accidentales del proyecto discutido en el Congreso sino nuevas iniciativas legislativas, que aterrizan en el procedimiento directamente en la segunda Cámara y no se tramitan como tales iniciativas. Tengo recopiladas una docena de muestras sobre muy variados asuntos (notarios y corredores de comercio, seguro de automóviles, centros hospitalarios públicos, etc.). Quizá el caso más notorio por su politicidad, pero los demás son igualmente manifiestos, lo constituyó en el 2003 la enmienda presentada en el Senado al Proyecto de

1 Recuérdese que el art. 90. 2 CE permite al Congreso ratificar el texto que aprobó, tras su paso por el Senado, y levantar el veto por mayoría absoluta de sus miembros o por mayoría simple una vez transcurridos dos meses, o pronunciarse sobre las enmiendas del Senado aceptándolas o rechazándolas por mayoría simple; y que el Senado únicamente inicia el procedimiento legislativo (art. 74.2 CE) en los casos dispuestos en los artículos 145.2 y 158.2 CE, respectivamente, la autorización de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas y la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial; asimismo, tan sólo se busca el acuerdo entre ambas Cámaras mediante una Comisión Mixta de Diputados y Senadores en estos dos supuestos y en la autorización para la celebración de tratados internacionales (art. 94.1).

Ley Orgánica complementaria de la «Ley de Arbitraje», según la cual se modificó el «Código Penal» para tipificar como delito ciertas conductas y, entre ellas, la convocatoria no autorizada de referendos; el conocido conflicto en torno al llamado Plan Ibarretxe. La oposición presentó un recurso de inconstitucionalidad —y un amparo— por vicios en el procedimiento legislativo. La conexión temática, justificativa de la enmienda, entre tipificación de delitos y la competencia sobre arbitraje de los nuevos Juzgados de lo Mercantil, simplemente no existía. Esta patología debería olvidarse cuanto antes, pues me temo contribuiría a desprestigiar el procedimiento legislativo y al propio Parlamento, y redunde en un manifiesto hurto del derecho al debate de las minorías. No encuentro razón jurídica que justifique tales abusos, cualquier iniciativa puede encontrar un procedimiento regular por el cual tramitarse con una razonable urgencia.

Respecto de la función de control, los mecanismos de control-sanción o de responsabilidad política se atribuyen en su totalidad por la Constitución al Congreso de los Diputados (investidura del Presidente, moción de censura y cuestión de confianza). El Senado ostenta los habituales instrumentos de control-fiscalización o información: interpelaciones, diversos tipos de preguntas, etc. Las normas fundamentales no diferencian entre ambas Cámaras a efectos de esta segunda modalidad de control del Gobierno. Y la página web del Senado sistematiza y da cumplida respuesta del uso efectuado de esa panoplia de instrumentos. Tomando como muestra la VIII Legislatura y revisando el conjunto de interpelaciones² y de preguntas orales en Pleno³, se advierte una extensa actividad, probablemente poco intensa pero, en cualquier caso, no encuentro un hilo conductor de esta actividad inspectora de suerte que halle una especificidad que la diferencie de las labores del Congreso. Parece haber una concurrencia en el mismo espacio de las dos Cámaras, una duplicidad y ausencia de división del trabajo que no parece tener mucho sentido. No obstante, sentar reglas de deslinde en el ejercicio de una misma función de control del Gobierno entre Congreso y Senado, por razón de la materia y dejando para la Cámara Alta las cuestiones de competencia territorial, puede no ser fácil y quizá podría reservarse esta función íntegramente al Congreso. Conviene pensarlo.

Un último problema real, pero no en importancia ya que es la cuestión central, es la inexistencia de una auténtica Cámara de interconexión de políticas territoriales, un lugar de encuentro, diálogo y cooperación multilateral entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta carencia genera innecesarios con-

2 Junto a temas relacionados con las Comunidades Autónomas y a la participación en la Unión Europea, se presentaron interpelaciones en el Senado sobre otros asuntos de los que perfectamente podría haber conocido el Congreso: medios de comunicación de titularidad pública; la política del Gobierno respecto del CGPJ; soberanía y Gibraltar; software libre de patentes; crisis del cine español; reorientación de la política exterior; dispensación terapéutica de heroína a los presos; admisión de inmigrantes; etc.

3 Y preguntas orales en Pleno sobre: la cuestión del Sahara occidental; Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; violencia de género; Cumbre de Jefes de Estado de América Latina y el Caribe; etc.

flictos constitucionales por razones de competencia, y hace endebles algunas de las decisiones adoptadas por la mayoría parlamentaria y gubernamental, al venir desprovistas de un adecuado consenso derivado de la discusión y la transacción entre entidades territoriales.

ÁNGEL GARRORENA MORALES

Poco tengo que decir que difiera de lo que todos pensamos y decimos sobre este punto. Me parece que hay un consenso general sobre la inadecuación del Senado con la función territorial que el artículo 69.1 de la Constitución española le encomienda, y entiendo —como casi todo el mundo— que éste es uno de los problemas de nuestro sistema institucional que, de manera más visible, reclama una solución inexcusable y eficaz, aunque luego no seamos capaces de ponernos de acuerdo sobre cuál deba ser la fórmula que nos permita alcanzarla.

Por lo demás, las razones que están detrás de esta inadecuación del Senado a su función territorial considero que son asimismo claras y conocidas, con lo cual no me detendré tampoco a revisarlas. Si la revista me lo permite, prefiero dedicar mejor este espacio a comentar dos extremos que están también relacionados con la experiencia pasada del Senado (lo que, a la postre, me parece que es el objeto y la intención de esta pregunta) y que, sin embargo, pudieran pasar desapercibidos, pese a su interés.

El primero de tales extremos intenta llamar la atención sobre la existencia de una corriente de opinión cada vez más extendida, partidaria de salvar la experiencia anterior de nuestro Senado en base a estrictos argumentos negativos. El Senado de la Constitución de 1978, se viene a decir, no es el mejor de los Senados posibles, pero tampoco ha complicado en exceso la vida institucional de este Estado. Ha cumplido funciones parlamentarias de Segunda Cámara, ha permitido incluso resolver algún problema venido desde el Congreso, y es verdad que lo ha hecho sin ser una efectiva Cámara territorial, pero también lo es que ha cumplido esa tarea sin constituir ningún tipo de estorbo, con lo cual su saldo funcional no es, en puridad, un saldo tan negativo como habitualmente se pretende. Y la cuestión no tendría mayor trascendencia si detrás de esta postura no hubiera más que el entendible deseo de «homenajear» a una institución cuando parece que está a punto de desaparecer o, incluso, el escueto reconocimiento de la parte de verdad que hay en lo que así se mantiene. Pero, si me he decidido a indicar la existencia de esta creciente actitud, es porque tal idea está empezando a aparecer últimamente vinculada al temor que en algunos suscita la posibilidad de que la reforma del Senado comporte ciertas dosis de «aventura» (casi de conmoción en los fundamentos mismos del Estado) y, en consecuencia, está comenzando a servir en ellos de soporte a la conclusión de que, en esas condiciones, lo mejor sería dejar las cosas como están, lo cual, claro está, es algo ya muy distinto del mero reconocimiento sin consecuencias. Si la reforma del Senado ha de llevarnos a peores lugares de aquellos en los que

estamos, es lógico que eso no lo quiera nadie. Pero deducir de ahí que el Senado actual haya hecho mérito alguno para permanecer en el sistema es una conclusión gratuita que nada invita a sentar. Y es que defender al Senado actual porque no molesta es una mala forma de defenderlo, un razonamiento, en suma, que muestra demasiado a las claras su propia debilidad.

El segundo aspecto de la cuestión que quería poner bajo luz está muy próximo al que acabo de mencionar y trataré de expresarlo de la manera más concisa. Tiene que ver con la posibilidad de que algunos de los proyectos de futuro Senado que hoy se manejan intenten limitar la reforma a auténticos mínimos para así rebajar —se dice— sus comprobadas dificultades y hacerla mas factible, aunque con ello viniéramos a parar a un diseño de Segunda Cámara no demasiado alejado del que hoy poseemos. No se trataría de quedarnos como estamos, pero sí de maquillar con retoques menores la situación actual. A quienes razonan así (y los hay en la doctrina y en las instituciones) tiene sentido recordarles que la experiencia del Senado al que hoy se intenta sustituir es una mala experiencia y que, en el fondo, su ya larga historia no es sino la historia de una frustración. Una mala experiencia y una frustración que, por lo tanto, nada aconseja repetir.

JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

Parece haber cierta unanimidad en la valoración negativa que se hace del Senado como institución casi sobrante en nuestro sistema político. Descontemos la parte de tópico que haya que atribuir a esa valoración y planteémos, primeramente, la adecuación de los criterios tenidos en cuenta para la verificación de tal juicio. Ciertamente la Constitución encomienda al Senado la función legislativa, de control y presupuestaria en los mismos términos que al Congreso, lo que se desmiente cuando las competencias en el desempeño de tales funciones al Senado son claramente desfavorables en relación con las que respecto de ellas tiene el Congreso. Pero la inferioridad y aun dependencia, vamos a llamarla así, normativa del Senado podía perfectamente haber sido enmendada en el terreno de la práctica, si hubiese habido voluntad política en tal sentido. En algunas ocasiones ello ha ocurrido con más frecuencia de lo que se ha admitido. En efecto cabía perfectamente que el Senado introdujese modificaciones en el texto legislativo proviniente del Congreso, como Cámara en la que se procediese a la incorporación de enmiendas que no se hubiesen pactado o aceptado en el Congreso. De manera que el paso por el Senado no habría limitado a esta Cámara a una tarea de simple apostilla sino que su intervención sucesiva en el tiempo le permitiría incorporar a los proyectos legislativos cambios cuya aceptación no fue posible en el Congreso. Quizás esto es lo que ocurrió en leyes como la Ley Orgánica del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional.

Tampoco a la hora de hacer valoraciones de conjunto sobre el rendimiento de la Segunda Cámara, es reciente considerar la importancia de sus diversos Informes o libros Blancos sobre determinadas materias. Se trata evi-

dentamente de una función consultiva en la que la Segunda Cámara ha podido especializarse, disfrutando de una imparcialidad y solvencia de las que otras instancias, más o menos gubernamentales, no pueden beneficiarse. La propia calificación constitucional del Senado como Cámara de representación territorial pudo haber dado lugar a desarrollos reglamentarios que la hubiesen permitido disfrutar de un mayor protagonismo en el sistema autonómico. En ese sentido siempre he creído que existían ya en el terreno del derecho positivo importantes manifestaciones de esas posibilidades. Me refiero naturalmente al desarrollo que el artículo 189 del Reglamento del Senado hace del artículo 155 de la Constitución. El artículo 189 prevé en efecto un pronunciamiento autorizatorio del Senado sobre las medidas propuestas por el Gobierno en relación con la actuación opuesta al orden constitucional o atentatoria contra el interés general de España de una Comunidad Autónoma, de modo que se excluye una posible interpretación del artículo 155 CE que circunscribiese el objeto de la autorización del Senado al *principio* de intervención, pero no a las *medidas* concretas a adoptar, habilitándose al Senado —en el apartado 4 del precepto reglamentario— no sólo para denegar la autorización de las medidas propuestas sino para modificarlas o condicionarlas. Pero además el Reglamento del Senado adopta las decisiones pertinentes para que, de un lado, se evite un recurso inmotivado al artículo 155 CE, exigiendo al respecto que a la solicitud del Gobierno de la autorización para proceder contra una Comunidad Autónoma se le acompañe la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento, así como la de su incumplimiento, y de otro, se asegure la pertinencia de las medidas a adoptar estableciendo la necesidad de que su propuesta se contenga en un Dictamen de la Comisión correspondiente —ahora la General de las Comunidades Autónomas—, Comisión a la que hará llegar la información y alegaciones que a su requerimiento mediante el Presidente del Senado le remita la Comunidad Autónoma en cuestión, la cual podrá designar de estimarlo procedente una persona que asuma su representación a estos efectos.

La consideración correcta de las causas sobre la situación del Senado, nos lleva así, si se quiere traspasar el plano meramente normativo, a constatar la falta de voluntad política para suplir los déficits de la institución. En efecto las omisiones legislativas o reglamentarias que hubiesen podido completar el régimen de tal órgano no se han intentado compensar atribuyendo, tanto por los diferentes Gobiernos como los partidos de la oposición, un importante significado político a la intervención de la Segunda Cámara, tratando por ejemplo de reservar en el procedimiento legislativo a la determinación del Senado las decisiones con alcance territorial, del mismo modo que tampoco los partidos políticos en el Gobierno o fuera de él han atribuido un importante peso a los senadores en el mismo, permitiendo que en nuestro sistema político se instalase la idea de que el Senado o es un lugar de meritoriaje o un cómodo retiro para los políticos que están a punto de finalizar su carrera.

EXPERIENCIA DE LA REFORMA E INTENTOS DE REFORMA

3. *¿Qué opinión le merecen los conatos de reforma constitucional del Senado instados en legislaturas anteriores? ¿Y la reforma de su Reglamento y la creación de la Comisión General de Comunidades Autónomas?*

ELISEO AJA FERNÁNDEZ

La reforma del Reglamento de 1994 fue lo más ambiciosa que era posible, dentro de la Constitución (incluso roza sus límites, por ejemplo, en las facultades que permite a los gobiernos autonómicos), pero no ha conseguido grandes progresos porque choca con los límites que la Constitución marca al Senado. Justamente por eso se plantea, en mi opinión, la necesidad de la reforma constitucional.

Los intentos de reforma constitucional han sido muy diferentes. El proyecto de 1994-96, fue más público y formal, y el ensayado en la legislatura iniciada en 1996 fue más discreto e informal. Pero ambos coincidieron en una falta de estrategias claras de los principales partidos políticos, y ambos se plegaron también ante las primeras dificultades que aparecieron.

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL

Las tres tentativas de reformar el Senado tienen un denominador común: Se producen en legislaturas donde el Gobierno se encuentra falto de mayoría absoluta en el Congreso y consiguientemente hipotecado por los apoyos que recaba de los grupos parlamentarios nacionalistas para poder legislar y aprobar los presupuestos.

En efecto, durante los Gobiernos del Presidente González no se plantea la reforma de nuestra Cámara alta hasta que en su tercera y última legislatura como Presidente, ayuno ya de mayoría sólida en el Congreso, ha de ceder ante los nacionalistas para abrir el debate para la reforma del Senado, lo que se escenificó en el primer debate sobre el Estado de las autonomías (26/09/94) y generó los trabajos de una Ponencia que no pudo alumbrar consenso alguno para reformar el Senado entre otras razones por el empeño de los nacionalistas de exigir una diferenciación *in radice* entre los senadores provenientes de una *nacionalidad* y los que tuviesen su cuna en una *región*. Amén de que por entonces no se fraguó ninguna fórmula de consenso entre el PSOE y el PP para reformular la composición y funciones de la Cámara.

La segunda intentona tiene lugar durante el primer gobierno de Aznar, también minoritario, quien en el segundo debate sobre el Estado de las autonomías (11/03/97) postuló una inconcreta reforma del Senado, que prácticamente no llegó a tener desarrollo. A esas alturas ya estaba claro que el PSOE y

el PP no tenían un terreno común de encuentro para diseñar un nuevo modelo de Senado y, por ello, tal reforma parecía inviable.

Le tercera, como conocemos, se gesta tras las últimas elecciones generales y el acceso a la Presidencia del Gobierno del Presidente R. Zapatero, también respaldado por un Partido que sólo había logrado mayoría simple de escaños en el Congreso. En el programa con que concurrió a su investidura incluyó la reforma de la Constitución sobre cuatro puntos, entre los que, claro está, se incluía la ya consabida reforma del Senado, aunque, al parecer, sin criterio concreto de cómo se podría consensuar la nueva composición y las nuevas competencias del mismo, lo que se evidenció en el tercer debate sobre el Estado de las autonomías (7/11/2005). El necesario milagro laico se confió al Consejo de Estado.

La lección que nos legan estas tres tentativas poco fructíferas hasta hoy es que se incoan por gobiernos minoritarios, de derechas o de izquierdas —que tanto ha dado a estos efectos— a instancias de los partidos nacionalistas que los apoyan más o menos puntualmente, aun a sabiendas de que se trata de esfuerzos baldíos a falta de un modelo compartido entre los dos grandes partidos nacionales sobre el *nuevo Senado* que pudiera sustituir al actual e imprescindible para reformar la Constitución. Es la experiencia de un callejón en el que se meten todos los gobiernos minoritarios pese a la evidencia de que es un fondo de saco sin salida alguna. Claro que estos amagos reformistas comportan un efecto virtuoso, el de sacarnos de la ociosidad y tenernos muy entretenidos a los profesores de Derecho constitucional.

La creación de la Comisión General de Comunidades Autónomas, plasmada en la reforma del Reglamento del Senado de 11 de enero de 1994, fue un intento, bien presentado ante la opinión, de potenciar el hipotético papel de *integración territorial* que correspondería al Senado, que en la práctica ha cosechado magros frutos y no podía ser de otra manera; y no sólo porque por vía de reforma reglamentaria obviamente no se pueden tocar las paredes maestras constitucionalizadas del edificio del Senado, sino también porque no se ha alumbrado doctrina segura alguna que nos exponga como nuestra Cámara alta puede en verdad desempeñar tal función integradora. Sobre ello tendremos ocasión de volver más adelante.

FRANCISCO JAVIER GARCÍA ROCA

Pasar revista a lo acaecido, reproducir una secuencia bien conocida de estudios y Ponencias creadas para debatir la reforma de la Cámara y en su mayor parte fallidas, produce una sensación de fracaso y frustración o, cuando menos, melancolía. No intentaré siquiera sintetizarlas, pues esta labor ya ha sido hecha en varias monografías (entre otros muchos, pueden verse los trabajos de E. Albertí sobre «La representación territorial» y «La reforma constitucional del Senado, o los estudios de E. Aja, R. Punset y José A. Alonso»). Me contentaré con dar unas pinceladas.

La creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas fue una iniciativa plausible y en la línea correcta, pero insuficiente. Unos Senadores designados por las Comunidades Autónomas, y un amplio elenco de funciones ligadas a materias de naturaleza autonómica cuales son: la información recíproca; la coordinación y la cooperación; informar proyectos de leyes básicas o tipos de leyes como son los previstos en los artículos 150.2 y 150.3 CE, leyes de delegación y transferencia y de armonización; auspiciar la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, etc. Mas con la mera reforma del Reglamento no es posible atribuir al Senado un verdadero ámbito decisorio de competencia legislativa, hacer de él una Cámara de primera lectura en las leyes territoriales, orillando lo dispuesto en los artículos 87 a 90 CE y la preponderancia que allí se otorga en casi todo al Congreso; ni tampoco es posible otorgarle una composición y representación territorial que legitime estas funciones, pues el art. 69 CE mantiene una amplia mayoría de Senadores provinciales. En general, creo que la experiencia no ha bastado. Al menos ha servido para convencernos de la fuente del Derecho que necesitamos, lo que no es poco: con la simple modificación del Reglamento del Senado y sin afrontar la reforma de la Constitución no es posible crear un verdadero Senado de representación territorial. Esta reforma del Reglamento de 1994, una década después, no parece que haya permitido solventar la larga crisis de la institución. Desde entonces v.gr. apenas se han celebrado debates sobre la situación del Estado de las Autonomías, pese a que los artículos 56 bis 7 y 56 bis 8 del Reglamento del Senado prevén que tal sesión tenga una periodicidad anual. Hubo una Ponencia que debatió la reforma entre 1995-1998 y que se clausuró sin alcanzarse un acuerdo entre los Grupos parlamentarios del PP y el PSOE. La reforma del Senado estaba en el programa electoral del PSOE, hoy en el Gobierno, pero sin especificarse detalles sobre cómo debía hacerse. Y ha habido en noviembre de 2005 un largo debate sobre el Estado de las Autonomías a resultas del cual se ha creado una nueva Ponencia «para debatir una reforma constitucional de la Cámara que le permita desempeñar su función de representación territorial» en el seno de la citada Comisión; de manera que la mayoría de la Cámara (pues el PP ni siquiera aprobó en esta ocasión su creación) admite expresamente el manifiesto incumplimiento de esta función. Y, al cabo, estamos pendientes (como un *Deus ex machina* que baje al escenario un nuevo y relevante actor) de la aparición de un dictamen del Consejo de Estado antes de fin de año sobre la reforma de la Constitución. Veremos. Pero sin el concurso del principal partido de la oposición es realista no ser optimista acerca de los resultados. Como ciudadano me gustaría sinceramente que ambos partidos mayoritarios y el resto de las fuerzas políticas fueran capaces de acercar sus posiciones desde el interés general y en provecho de todos los españoles para solucionar el problema que he reseñado: la insuficiencia y disfuncionalidad del Senado. Un diagnóstico que casi todos los constitucionalistas compartimos.

ÁNGEL GARRORENA MORALES

Las iniciativas a las que hasta hoy se ha confiado el nada fácil cometido de reformar el Senado no han conducido a ningún resultado estimable. Todo lo más, cabe valorarlas como intentos bienintencionados, pero nada más. La clave de su fracaso hay que buscarla, a mi juicio, en razones distintas antes y después de 1994.

Antes de dicha fecha, esa clave estuvo en el mal planteamiento técnico que se hizo del camino que había que seguir para resolver el problema de la escasa condición territorial del Senado, mal planteamiento que, sin embargo, se convirtió en mayoritario para la doctrina y aun para la clase política responsable de la reforma. Frente al criterio que entonces mantuvimos algunos, la mayoría de quienes en aquel momento opinaron sobre dicha cuestión sostuvo que esa «territorialización» de nuestra Segunda Cámara se podía alcanzar por la simple vía de la modificación de su Reglamento. Y así se llegó a la *reforma del Reglamento del Senado en la que se atiende a la potenciación de su función territorial*, aprobada por el Pleno de la Cámara en su sesión de 11 de enero de 1994, norma cuya principal estrategia consistió —como es sabido— en la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, de la que se quiso hacer algo así como una especie de «*Senado dentro del Senado*» a fin de llevar a ella, forzosamente, todo un cúmulo de tareas de cuya reunión se esperaba que resultara esa funcionalidad territorial del Senado que su Pleno era incapaz de lograr. Olvidaban quienes planteaban así el tema que la citada Comisión General de las Autonomías era y es tan solo una Comisión y que, por lo tanto, no podía ni puede desplazar al Pleno en la resolución definitiva de los asuntos, con lo cual, mientras este último siga siendo el mismo que la Constitución dice que es, es muy poco lo que, por este camino, se puede avanzar. Y desatendía igualmente tal opinión (ahora en clave funcional y no orgánica) el hecho de que las funciones encomendadas al Senado no se pueden «territorializar más» por la simple vía de la reforma reglamentaria —por mucha imaginación que se ponga en el empeño— si la Constitución no cambia en un ápice la definición que hace de tales funciones. De ahí el fracaso al que quedó abocado este intento de revitalización del Senado, único que hasta ahora ha llegado a tener constancia normativa. Quedó claro así que la única fórmula que permite contar con un Senado distinto era y sigue siendo la reforma constitucional, y que lo demás —así lo escribí por aquellos años— es querer hacer un cesto diferente (la Comisión General de las Comunidades Autónomas) con los mismos mimbres de los que habitualmente decimos que no sirven para tal cometido.

A partir de 1994, persuadidos por la experiencia de la inanidad de la vía anterior, todos —o casi todos— hemos comenzado a hablar, ya sí, de la reforma constitucional de la Segunda Cámara. Pero el problema es ahora —al menos a mi juicio— que, una vez que por fin hemos puesto el pie en la vía técnicamente adecuada, en el Estado de las Autonomías han comenzado a producirse de un tiempo a esta parte (y no hablo sólo de los dos últimos años, en los que ello es más evidente) movimientos de tal intensidad y calado que hacen bastante du-

do el que esa reforma constitucional del Senado se pueda —e incluso se deba— llevar a cabo sin antes saber dónde va a acabar viniendo a parar el nuevo marco de nuestra descentralización territorial, de la que dicha Cámara debe ser representación y reflejo. La cuestión tiene un alcance mayor, como trataré de indicar en la respuesta siguiente, pero, a los efectos de esta pregunta, me parece que esa modificación de circunstancias es la que ha hecho que las actuaciones institucionales producidas últimamente en el sentido de la reforma constitucional del Senado no hayan pasado (como el enunciado de la pregunta dice) de ser meros «conatos», e incluso que las fuerzas políticas que han participado en los trabajos de las Comisiones encargadas de estudiar el tema hayan estado más pendientes de aquellos movimientos producidos en el ámbito de la reconsideración de nuestro modelo territorial que de esta reforma de la Segunda Cámara.

Es, a todas luces, entendible. Y, por las razones que diré en la respuesta inmediata, pienso que es incluso conveniente para la propia reforma del Senado en la que tanto importa acertar.

JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

La Reforma del Senado ha de referirse, como se propondrá, a un nuevo modo de composición del mismo, a una modificación de sus funciones, a una mayor especialización «autonómica», a una acentuación de sus aspectos competenciales en relación con la política comunitaria europea; pero todo ello sin que signifique una desconexión respecto del Congreso de los Diputados (tampoco una duplicidad) sino una interrelación entre ambas cámaras.

Con estos límites la reforma del Senado debe producirse afectando en primer lugar a la remoción del plazo de dos meses —y de veinte días en el caso de los proyectos de ley declarados urgentes— en los que ha de tener lugar la tramitación legislativa en su seno. La especialización del Senado ha de conducir, asimismo, a la tramitación en primer lugar en esta cámara de los proyectos o proposiciones de carácter autonómico, aun cuando no baste para la identificación de los mismos atender a su «relieve» en tal sentido, pues en un Estado descentralizado la dimensión autonómica es imposible de evitar en muchos textos normativos, en particular en el caso de la legislación básica, de modo que el adoptar como perspectiva determinante su significado autonómico supone olvidar que tales leyes son también muy importantes, por su intrínseco interés político, lo que hace impensable la renuncia del Congreso a la consideración primera de los mismos. De todas maneras en el supuesto de este tipo de leyes autonómicas cuya tramitación comenzase en el Senado (la calificación como autonómica, a estos efectos, de un proyecto o una proposición debería de ser una competencia de la Mesa de la Cámara Alta, estableciéndose, quizás en el Reglamento de las Cortes, una instancia que decidiese acerca de aquellos casos en los que la Mesa del Congreso hubiese reclamado la tramitación del correspondiente texto por no estar de acuerdo con la calificación al respecto realiza-

da por el Senado) cabría incluir a las leyes orgánicas de reforma de los Estatutos (algo diré sobre esta posibilidad más adelante) y las leyes de articulación del artículo 150 CE, así como aquellas en las que se hubiera ejercido la iniciativa de las Comunidades Autónomas.

La problemática referente al procedimiento lleva también a demandar que, como decíamos antes, sin demérito de asegurar al final en caso de desacuerdo, la voluntad del Congreso, se introduzca una instancia de mediación, que supere la rigidez de la fórmula del art. 90 CE que sólo permite a esta Cámara, más allá de la rectificación de su posición anterior, el rechazo de las enmiendas propuestas por el Senado al texto aprobado, sin ocasión de acordar un texto de transacción.

Quizás lo correcto sería la extensión del tipo de Comisión digamos extraordinaria del artículo 74 a cualquier supuesto de discrepancia entre el Congreso y el Senado, aunque se asegurase también en última instancia la prevalencia de la voluntad del Congreso en los términos establecidos en dicho artículo (a nuestro juicio esto se realiza en el caso de que el Senado no acepte el texto propuesto, aprobando el Congreso por mayoría absoluta el texto de la Comisión y, si no se alcanzara esta mayoría, ratificando por mayoría absoluta el texto original que fue objeto de la mediación fracasada de la Comisión mixta).

Las reformas funcionales de la Segunda Cámara han de alcanzar a una especialización en el control del Gobierno en relación con la realización de su política autonómica y sobre todo, incorporando en el nivel constitucional, la reforma reglamentaria del 11 de Enero de 1994 por la que se crea la Comisión General de las Comunidades Autónomas y que más allá de su interés en cuanto instancia que ha permitido un mejor desempeño de las atribuciones autonómicas del Senado, produciendo un indudable redimensionamiento de las mismas, ha potenciado la función de articulación de la Cámara al asegurar la presencia de los Gobiernos autonómicos en el mismo, que no sólo hace posible la participación de sus representantes en el seno de la Comisión, haciendo valer sus puntos de vista, por ejemplo sobre determinados proyectos legislativos, sino que les permite instar la propia convocatoria de la misma, solicitando la inclusión de puntos en el orden del día de la Comisión.

Dos atribuciones competenciales introducidas por la reforma reglamentaria a que antes nos hemos referido del artículo 56 tienen particular interés, permitiendo, de un lado, *formular los criterios* respecto a la representación española en los foros internacionales donde haya una participación territorial, de modo que se posibilite una modulación territorial de la representación gubernamental en las instancias exteriores, notoriamente europeas; y de otro, proponer *la iniciativa legislativa*, completando o especificando la establecida en el artículo 108 de la Constitución, y que supondría no sólo una manifestación especial de la iniciativa reconocida a los Senadores, sino un modo adicional de poner ésta a disposición de los propios ejecutivos autonómicos, si consiguen que la Comisión la adopte como suya.

Las reformas del Senado no han de referirse sólo al plano funcional, aunque éste sea, a mi juicio, el más importante. Otro tipo de modificaciones obligadas son las procedimentales: en este sentido podría pensarse en reconocer una facultad de veto suspensivo de los grupos territoriales respecto de proyectos atentatorios contra las exigencias de los hechos diferenciales o su capacidad de promover la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley finalmente aprobada que incurriese en el supuesto que acabo de nombrar.

FUNCIONES DEL SENADO PARA UNA HIPOTÉTICA REFORMA

4. *¿En una hipotética reforma del Senado, éste debe asumir nuevas funciones y cuáles serían éstas?*

ELISEO AJA FERNÁNDEZ

Las principales funciones podrían ser: A. Legislativa, especialmente en la legislación básica del Estado, y más en general en las leyes que deben ser aplicadas por las Comunidades Autónomas (CCAA). B. Impulsar las relaciones y la colaboración de las CCAA entre sí y con el Estado, y la participación en las funciones estatales que mejoran con la presencia de las CCAA. En concreto, también puede designar una parte de los miembros de instituciones —como el Tribunal Constitucional o el Consejo General del Poder Judicial— que ganarían legitimidad admitiendo la opinión de las CCAA en su composición. C. Solo si el Senado fuera integrado por gobiernos autonómicos, podría también asumir la participación de las CCAA en la fase ascendente de las políticas comunitarias, y más concretamente servir de cauce para modular la presencia y posición de las CCAA en la delegación de España en los órganos de la Unión Europea.

Se excluye el control del gobierno totalmente, porque ya lo realiza el Congreso, y porque el Senado formado por los ejecutivos —como se expondrá posteriormente— no sería un Parlamento sino una Cámara de representación de las CCAA, que se mueve en una dinámica distinta a la de Gobierno-oposición.

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL

No voy a entrar en un ensayo *de constitutione ferenda* sobre la infinidad de funciones que mi imaginación creativa estaría dispuesta a atribuir al Senado. Desde el modesto papel que le incumbe a un catedrático de la asignatura creo que debo evitar la tentación de sentirme por unos momentos poder constituyente constituido. Por lo demás, sabido es que el papel lo aguanta todo y consiguientemente cabe confiar al Senado una extensa lista de toda suerte de funciones parlamentarias, aunque me temo que ello en nada contribuiría a mejorar la gobernabilidad de nuestra realidad política.

Ahora bien, cuando se suscita esta cuestión suele aludirse a que, según razona la doctrina mayoritaria, la concepción —que se plasma en el art. 69.1 CE— del Senado como «Cámara de representación territorial» implica que al mismo *deben* atribuírsele toda una suerte de facultades que le permitirían ser tal género de Cámara e incluso contribuir a una mejor integración de las Comunidades Autónomas en el quehacer común del Estado.

La cuestión reviste mayor complejidad que la que se suele dar a entrever. Para empezar he de reconocer, con la debida modestia, mis limitaciones para, tras leer no pocas monografías sobre la materia, concluir como debemos leer hoy ese *flatus vocis*, o *fórmula de retórica constitucional* («Cámara de representación territorial»), que se contiene en el precepto que acabamos de citar. Creo que hay que ponderar toda una serie de datos para relativizar no poco dicha *fórmula*. Veamos:

a) El precedente inmediato de la expresión reside en la Ley para la Reforma política de 1976 que concibió al Senado como Cámara destinada a representar *entidades territoriales*, con clara inspiración en el art. 24 de la Constitución francesa de 1958. Lo que obviamente no implicaba un «Senado federal».

b) Ambas Cámaras de nuestras Cortes Generales —según reza el artículo 66.1 CE— representan al pueblo español. Como no podía ser de otra manera, para nuestra Constitución la representación democrática implica que no son los territorios sujeto de la representación parlamentaria; sólo lo es el pueblo español, en quien —conforme al art. 1.2 CE— «reside la Soberanía nacional» y del que «emanan los poderes del Estado», obviamente también el de las dos Cámaras que componen las Cortes Generales.

c) La mal denominada «representación territorial», en la terminología del citado art. 69 CE, alude a un cauce electoral, es decir, a unas demarcaciones electorales. De hecho conforme al artículo 69 reiteradamente citado, el Senado se compone a través de la representación de la ciudadanía de diversos niveles territoriales constitucionalizados: Municipios (Ceuta y Melilla), Cabildos o Consejos Insulares, Provincias y Comunidades Autónomas; si bien, como sabemos, de las circunscripciones provinciales provienen cerca de las cuatro quintas partes de los senadores. Y no se diga que los senadores provenientes de las Comunidades Autónomas son minoritarios porque el constituyente no podía imaginar la generalización del sistema autonómico, ya que ello no es cierto, como acredita el primer Anteproyecto que produjo la Ponencia, que concebía un Senado integrado enteramente por representantes de las Asambleas autonómicas. La verdad es más simple, nuestro constituyente prefirió el Senado actual desde el más pragmático realismo político —otra cosa es que, naturalmente, su grado de acierto sea enteramente discutible— y temeroso de que un Senado dotado de mayores funciones y de una *legitimidad apoyada en nacionalidades y regiones* fuese escasamente funcional y se convirtiese en una fuente permanente de conflictos. Se mantuvo una estructura en gran medida análoga a la que había tenido el propio Senado constituyente. En ello juega un papel importante la *inercia* propia de todo sistema electoral, tantas veces

puesta de manifiesto por la mejor politología y por los mejores ensayos de Derecho electoral del siglo xx.

d) Y si buscamos que el denominador común del Derecho comparado de los Estados federales (y el nuestro, como sabemos, no lo es, dicho sea entre paréntesis) nos aclare que debe entenderse por *Cámara de representación territorial* permaneceremos faltos de criterio, pues tal expresión no ha acostumbrado a consagrarse en lo mejor del constitucionalismo federal.

La idea medular de la defensa de una reforma del Senado, primero en muy respetables colegas y luego en los gobiernos minoritarios apremiados por la necesidad de satisfacer presiones nacionalistas, que adecúe la composición y funciones de nuestro Senado a la definición constitucional de *Cámara de representación territorial* me temo que —dicho sea con el debido respeto— es una idea algo superficial, como puramente semántica es esta *fórmula constitucional*.

Se nos puede decir y ello ya es algo menos altisonante, pues no se debe plantear como *de principio*, que conviene ir a una composición del Senado estrictamente basada en la *representación de las Comunidades Autónomas*. Lo que aquí deseamos constatar finalmente es que la pretendida *representación territorial* no puede conducir a un «Consejo» de las Comunidades Autónomas; primero porque ello no sería una Cámara compatible con la concepción que nuestra Constitución tiene de Las Cortes Generales, ni con su prohibición del mandato imperativo (art. 67.2), plenamente incompatible con el sistema de votación uniforme de los senadores de cada *Land*, que caracteriza al *Bundesrat* alemán (art. 51.3 de su Constitución de 1949); y segundo porque no parece ser clara la tesis de que la reforma —que habría de aceptar, como hemos apuntado, la ausencia de mandato imperativo de los Gobiernos o Asambleas de las Comunidades Autónomas y la realidad de que nuestra representación política pasa y pasará, con reforma o sin ella, por los cauces de los partidos, configurando al Senado en una estructura grupocrática trasunto de los partidos que han propuesto y financiado las candidaturas de los respectivos senadores— pueda conllevar una mayor integración de las Comunidades Autónomas en la búsqueda del interés general, pese a cuanto sostienen *de adverso* las numerosas y brillantes páginas de tantos colegas doctos.

Por el contrario, la pretensión de convertir el Senado en una *auténtica* Cámara de representación territorial —léase, mero reflejo de las diecisiete autonomías— podría ser el picaporte que abriese la puerta a la pretensión de los partidos nacionalistas de lograr una representación diferente y privilegiada para «las nacionalidades dotadas de hechos diferenciales» respecto de las Comunidades Autónomas de base regional. A la abundante *bibliografía de parte* publicada en los últimos años me remito. Las desigualdades y los privilegios se compadecen mal con la gran idea fuerza que ha servido de motor a los grandes cambios de la Europa del siglo xx, la igualdad, que no sólo se predica respecto de los individuos, sino también para los grupos y pueblos (Preámbulo y art. 9.2 CE).

Se nos pregunta qué otras nuevas funciones podría asumir el Senado. Adelanto que en la órbita de la función legislativa se debe ser cauto. Es cierto

que un amplio sector de nuestra doctrina ha especulado sobre la posibilidad de otorgar un mayor relieve al Senado en la tramitación, deliberación y aprobación tanto de leyes que incidan en las Comunidades Autónomas como en aquellas que se definen como de *relevancia autonómica*. Me temo que eso es jugar con *conceptos jurídicos indeterminados*, que, llegado el caso concreto, precisarían de concreción; y hay que preguntarse ¿por quién, por el Gobierno apoyado en la Cámara baja, si carece de mayoría en el Senado? Tales nuevas funciones serían una fábrica segura de conflictos constitucionales.

Claro que otra cosa sería si en vez de acudir a conceptos jurídicos indeterminados para extender las funciones legislativas de nuestra Cámara alta, nos refiriésemos a tipos de fuentes del Derecho definidos en la propia Constitución. Ello reportaría, en principio, un mínimo de seguridad jurídica.

Ahora bien, ¿en qué tipo de fuentes del Derecho reforzaríamos la función legislativa del Senado sin desmoronar los equilibrios básicos de nuestra ingeniería constitucional? Sólo hay dos casos claros y significativos para un *rol* determinante del Senado en el campo normativo y ya están recogidos en nuestra Constitución (arts. 167 y, sobre todo, art. 168.1) al regular la reforma constitucional. Pero éstos son supuestos en que el Senado actúa como órgano del Poder constituyente constituido, que aporta una deseable nota de rigidez a la Constitución y la defiende del Poder legislativo constituido residenciado esencialmente en el Congreso de los Diputados.

Pero como Cámara alta, integrante de las Cortes Generales, en la aprobación, reforma o derogación de los diferentes tipos de normas que conoce el complejo sistema de fuentes del Derecho que consagra nuestra Constitución, mucho me temo que, por significativa que sea la relevancia autonómica de la norma de que se trate y por muy preciso que sea su tipo de fuente del Derecho (Estatutos de Autonomía, leyes de los tres apartados del art. 150 CE, leyes enunciadas en el art. 156.2 CE, LO previstas en el art. 157.3 CE, etc.) propiciar una reforma que dote al Senado de mayor peso en la función legislativa sería altamente disfuncional para la gobernabilidad. Salvo que el incremento del *rol legislativo* sea sólo cosmético, claro está. Intentaremos explicarnos brevemente.

No se puede concebir un mecanismo de primera lectura de un proyecto de *relevancia autonómica* en el Senado, que conlleve a favor de esta Cámara la necesidad de su aprobación para su ulterior remisión al Congreso, puesto que ello obviamente equivaldría a reconocer al Senado un veto suspensivo *a priori*. Cualquier mecanismo que permitiese al Gobierno sortear ese veto parecería *prima facie* una hábil solución, pero a la postre obligaría a preguntarse por el sentido y utilidad de un hipotético dispositivo ortopédico tan artificioso que vaciase de contenido la reserva de primera lectura en la sede del Senado.

Si se pensase en que para las aludidas leyes de *singular trascendencia para las Comunidades Autónomas* debe el Congreso de los Diputados precisar necesariamente de la mayoría simple del Senado se concedería a la Cámara alta otro tipo de veto (no en un primer momento sino en el segundo tiempo legislativo), que significaría para todo Gobierno que no gozase de mayoría en el Se-

nado la existencia de bloqueos crónicos, no coherentes con el sistema de confianza parlamentaria residenciada sólo en la Cámara baja.

Y si se ampliara, en general o para determinados supuestos, el plazo de tiempo en el que el Senado ha de desempeñar su función colegisladora se entraría igualmente en un terreno pantanoso y disfuncional; posiblemente ello sólo conduciría a que los distintos gobiernos abusasen aún más, si cabe, de los socorridos Decretos Leyes o que se descendiese aún más por el plano inclinado de tramitar por el procedimiento de urgencia casi todas las leyes ordinarias.

Por lo demás, no me inclinaría en absoluto por reformar el Senado sobre una filosofía *bilateralista*, es decir, como foro en que las Comunidades Autónomas *pactasen* entre sí y/o con el Estado. Ello es simplemente incompatible con la cohesión de un sistema estatal, incluido uno de corte federal dotado de una buena arquitectura constitucional. Lamento que la falta de espacio me impida extenderme sobre algo que creo evidente, pero que no parece serlo tanto para quienes propugnan que en el Senado se suscriban acuerdos entre Comunidades Autónomas limítrofes o entre el Estado y las Comunidades Autónomas afectadas por determinadas disposiciones o resoluciones que manen de instancias de la Unión Europea. Sin embargo yo estudiaría el perfeccionamiento de mecanismos de coordinación como el que aportan las Comisiones sectoriales.

FRANCISCO JAVIER GARCÍA ROCA

Un Senado de representación territorial en un Estado compuesto debe cumplir cuando menos estas funciones. Actuar como Cámara de primera lectura en la función legislativa respecto de leyes que afecten a la organización del Estado autonómico, y a veces de iniciativa a impulso de las Comunidades Autónomas o de la propia Cámara. Sobre todo en relación a las habituales normas básicas, que son el eje del sistema y de la compartición competencial, pero también leyes de delegación y transferencia de competencias estatales (art. 150.2 CE) e hipotéticas leyes de armonización (art. 150.3 CE). Igualmente las leyes dictadas en ejercicio de competencias de titularidad estatal, que tengan una evidente incidencia en el ámbito de las decisiones, el interés y el autogobierno autonómicos y, por ello, reclamen un adecuado consenso de base territorial. Un ejemplo esclarecedor puede ser el Plan Hidrológico Nacional y los discutidos trasvases de agua por razones de solidaridad Interterritorial. Por mucho que el Estado tenga la competencia exclusiva en materia de cuencas hidrográficas que discurran por más de una Comunidad Autónoma, una decisión de este tipo debe pactarse entre todos los sujetos territoriales afectados si se pretende que sea estable. Habría indudablemente que articular en la Constitución un sistema de distribución de los trabajos legislativos entre ambas Cámaras y de conciliación y solución de conflictos. Pero no es un cometido imposible y sí un compromiso técnicamente asumible.

Si las Comunidades Autónomas no pueden participar en la elaboración de las leyes que les afectan y condicionan el ejercicio de sus competencias propias,

no les resta más vía de participación en el interés general que impugnar tales normas ante el Tribunal Constitucional y, si son reglamentarias, acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. La ausencia de un Senado territorial dificulta alcanzar un consenso entre entidades territoriales y unas políticas comunes o de Estado de las cuales emanen posteriores normas legales y reglamentarias, y, por tanto, incrementa la litigiosidad y aboca a una solución jurisdiccional que a menudo no es la óptima, según he venido señalando en mis estudios sobre conflictos constitucionales y he podido comprobar en la práctica cuando desempeñé funciones de Letrado al servicio del Tribunal Constitucional y, más tarde, esporádicamente en labores de dictamen para algunas Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, el Senado debe fomentar la información recíproca, la colaboración y la cooperación multilaterales, en otras palabras, las relaciones intergubernamentales: un Gobierno en multiniveles. Sin perjuicio de las Conferencias sectoriales, los acuerdos y convenios (que el Senado puede auspiciar y agilizar) y de otros muchos instrumentos, una Cámara federal cumple un importante papel en este extremo. Debería hacerse asimismo efectiva (como permite el art. 56 bis 2 del Reglamento del Senado) la participación y comparecencia habitual para dialogar con los Senadores de los representantes del Gobierno de la Nación y de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, aportando su conocimiento técnico de los problemas y de los asuntos que gestionan. Un sólido basamento sobre el cual pueden adoptarse adecuados consensos parlamentarios.

El federalismo y toda distribución territorial del poder reclaman el consenso sobre muy diversas materias competenciales, y, a menudo, no se contentan con una democracia parlamentaria fundada en mayorías sucesivas y la alternancia. Por decirlo como haría Juan de Mairena, sirviéndome de dos conflictos reales, no podría transferirse en una Legislatura por mayoría absoluta el Fondo de Garantía Salarial a una o a varias Comunidades Autónomas e intentar recuperar su gestión unitaria a la siguiente, o transferirse un aeropuerto de interés general para arriesgarse a que, a los cuatro u ocho años, la nueva mayoría cambie de criterio. Es menester asegurarse de lo que se quiere, negociar, llegar a acuerdos y decidir con muy amplios consensos y direcciones políticas de Estado.

Como el art. 137 CE diseña lo que he llamado un «Estado de tres términos» y hay asimismo un peldaño de interés, autonomía y Gobierno local, los Municipios (y esos hermanos mayores que les auxilian y son las Provincias) no deberían quedar excluidos de esta función de cooperación, pues debemos acostumbrarnos a distribuir y gestionar competencias y finanzas en tres niveles. El nuevo borrador de Anteproyecto de Ley de Gobierno y Administración Locales que ha redactado el MAP prevé todo un capítulo destinado a la cooperación interadministrativa y, además de la tradicional Comisión Nacional de Administración Local, regula una Conferencia General de Política Local con representantes tripartitos del Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales. Esta Conferencia se dice que debe participar en las Conferencias Sec-

toriales. Pero —a mi juicio— debería participar también en el Senado. Dada la tradicional falta de sensibilidad hacia la autonomía local de nuestro Derecho Constitucional —afortunadamente cada vez menor— quizá no sea ocioso traer a colación que, en este mismo sentido, el reciente proyecto de reforma constitucional, aprobado por el Congreso y el Senado italianos en noviembre de 2005, se refiere (art. 3) no sólo a una estructura federal del Senado con Senadores elegidos sobre una base regional sino también a la posibilidad de que representantes de las regiones y las autonomías locales puedan participar en la Cámara con voz, pero sin voto.

Un tercer mecanismo de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado ordenamiento es su contribución a la elección y designación de algunas de las más altas instituciones u órganos del Estado a través de un Senado federal. Conviene insistir en que nada de esto es separatista o centrífugo —como gran parte de la opinión pública percibe— sino, al contrario, centrípeto y unitario. Que las Comunidades Autónomas participen en designar ciertas magistraturas compartidas por todos los españoles (en cuanto no son centrales o del Estado aparato sino comunes a todas las entidades territoriales) es crear unidad de una manera multilateral y federal. Desde esta perspectiva, me parece bien que las Comunidades Autónomas a través del Senado puedan participar en la elección de algunos de los Magistrados del Tribunal Constitucional, o de los Vocales del Consejo General del Poder Judicial o en otros organismos semejantes. La idea está ya en la Propuesta de Reforma del Estatuto de Cataluña, y es en el fondo acertada, pero no creo que lo sean ni en la forma ni en la fuente del Derecho elegida, pues nada de esto debe hacerse de forma bilateral o diferencial, generando agravios entre Comunidades, sino multilateralmente, incluyendo previsiones participativas para todas las Comunidades Autónomas. a través del Senado, reguladas en las distintas leyes que conforman las instituciones que se pretendan abrir a esta participación.

En cuarto lugar, pero es casi la función más importante, la financiación del Estado y de las Comunidades Autónomas (y de las entidades locales que no viven del aire y no pueden ejercer sus competencias desde la caridad) debe discutirse, regularse y repartirse entre tres niveles de entidades territoriales en el Senado. En gran medida el Consejo de Política Fiscal y Financiera parece haber asumido competencias que en buena parte debería realizar el Senado, sin que necesariamente aquél tuviera que desaparecer. Es preciso planificar una afectación de las finanzas a las competencias y desde ellas, así como discutir la distribución de los fondos con publicidad parlamentaria y discusión, transparencia y corresponsabilidad fiscal. Esta labor senatorial no debe confundirse, aunque exista una intersección, con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado que es función que debe realizar el Congreso. El Senado puede ser un foro para la creación de Comisiones parlamentarias de estudio sobre problemas estructurales, y probablemente debería haber una permanente sobre la financiación de las Comunidades Autónomas y su conexión con la calidad de los servicios públicos en la que comparecieran habitualmente e intervinieran expertos en la materia.

Una quinta función radica en que el Senado debería propiciar la participación de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la Unión Europea tanto en las fase ascendente como en la descendente; y sin perjuicio de la labor de las conferencias sectoriales existentes en distintas materias y, en particular, de la Conferencia de Asuntos Europeos que debería colaborar estrechamente con ese órgano constitucional.

Podría pensarse quizá en una sexta función simbólica, o de integración funcional en el Estado (como diría Smend), de menor calado jurídico (no es técnicamente una «función» y sí una «actividad»), pero políticamente acaso no desdeñable. En este contexto y respecto del uso en el Senado de las lenguas propias de las Comunidades Autónomas que tengan carácter oficial en ellas (un uso que permite ya el art. 56 bis 9 del Reglamento del Senado desde 1994 y que indirectamente auspicio la Sentencia del Tribunal Constitucional 205/1990) tiene ciertamente una eficacia integradora y simbólica, pero me parece que deberíamos ser pragmáticos y federales y no desperdiciar en traducciones y funcionarios unos fondos escasos e imprescindibles para satisfacer verdaderos servicios públicos propios. Tenemos una lengua franca o común desde hace muchos siglos, que es el español o castellano y, en consecuencia, esos usos deberían ser ocasionales o esporádicos, cuando la importancia política o la naturaleza del asunto lo requieran, pero en modo alguno cotidianos de manera que se dilaten los trabajos parlamentarios o eleven sus costes en tiempo y recursos.

ANGEL GARRORENA MORALES

I. Entiendo que, con esta nueva pregunta, pasamos a ocuparnos de la reforma constitucional del Senado hoy en curso, y que por lo tanto todo lo que a partir de ahora digamos sobre ella lleva implícito una necesaria referencia a la circunstancia actual. Por eso, antes de entrar a hablar de las funciones de ese hipotético Senado del futuro, creo conveniente hacer una precisión muy concreta

Dije en mi respuesta anterior que siempre he defendido la reforma de la Constitución como la única vía hábil para reintegrar al Senado a su natural cometido como Cámara territorial, y que, sin embargo, ahora que esa reforma constitucional está incluso oficialmente en marcha (acuerdo del Gobierno de 4 de marzo de 2005, por el que se solicita el correspondiente dictamen al Consejo de Estado), me siento inclinado a expresar determinadas reservas frente a ella. Pudiera parecer, por tanto, que incurro con ello en una notoria contradicción, pero entiendo que no es así. Y no lo es porque mi desacuerdo de hoy no va referido ni contra la vía constitucional (que me sigue pareciendo la única posible) ni contra la necesidad de modificar el Senado (en la que sigo creyendo) sino contra el modo en el que está siendo planteada en estos momentos dicha operación.

Hace diez años consideraba, y defendí, la necesidad de proceder a la reforma constitucional del Senado (vid. núm. 34 de la *Revista de las Cortes Generales*) porque entonces estábamos concluyendo una etapa en la que, tras

acercarse los techos competenciales de las diecisiete Comunidades Autónomas y venir a parar todas ellas a un patrón casi común, parecía que entrábamos en un momento de tendencial estabilización del modelo. Llevar, por lo tanto, al Senado ese convergente punto de llegada era lo más lógico. En cambio, en este instante las circunstancias son otras. Muy poco después de tales fechas, la reclamación de algunas Comunidades Autónomas dirigida a plantear una reconsideración a fondo de nuestro sistema de descentralización territorial ha hecho que (tímidamente al principio, de manera lanzada después) el modelo vuelva a moverse. Esas tensiones están aún en el telar, pero como quiera que las mismas han abierto el camino hacia una redefinición profunda de nuestro actual modelo de Estado, ello hace insensato acometer ahora (antes de que sepamos cuál va a ser el punto en el que concluya dicho proceso) lo que ayer era razonable. Adelantar la reforma del Senado, *representación de las Comunidades Autónomas*, a la reforma del Estado de las Autonomías considero que es un absurdo que sólo puede conducir a nuevos desaciertos.

Abriendo un poco el punto de mira para que se entienda mejor lo que digo, indicaré que no estoy de acuerdo con el modo en el que el actual Gobierno ha planteado la reforma constitucional, como tampoco pude estarlo en el pasado con la cerrazón del Gobierno Aznar a oír hablar siquiera de dicha reforma cuando ya había signos que hacían sensato encararla. Para expresarlo sólo en términos de presente, diré que no entiendo que se abra una reforma constitucional circunscrita a cuatro cuestiones puntuales cuando la cuestión principal y primera a la que hoy nos tiene enfrentados nuestra vida en común es nada más y nada menos que la reconsideración del modo en el que queremos seguir viviendo juntos. Tampoco entiendo que una de esas cuatro cuestiones sea precisamente la reforma del Senado, planteada así antes y al margen de la revisión del modelo territorial de Estado, de la que debía ser lógica consecuencia. Y, por supuesto, menos aún puedo comprender que dicha revisión, fruto de la experiencia vivida por nuestro Estado en los últimos treinta años y que, como tal, nos afecta a todos, pueda ser acometida por el camino indirecto y sesgado que supone la reforma —necesariamente aislada e inconexa— de los diecisiete Estatutos de Autonomía, como si el conjunto que traba a tales Comunidades no existiera ni tuviera nada que ver en dicha operación. Pero éste es un conglomerado de perplejidades cuyo planteamiento (con el que no cuestiono los contenidos de tal reforma, para mí todos abiertos y posibles, sino su método) nos llevaría muy lejos.

Lo que a nuestros efectos aquí importa es que la concreción de las funciones del Senado por la que esta pregunta se interesa no es un *prius* sino un *posterior* del modelo territorial que finalmente se adopte y que, por lo tanto, la misma sólo se podrá abordar con seguridad cuando dicho modelo acabe de mostrarnos su definitivo perfil. Entre tanto, tendremos que conformarnos con avanzar conjeturas, que es lo que hago a continuación.

II. Para resolver qué funciones deberían corresponder al Senado salido de la reforma, hay dos presupuestos de los que debemos partir. El primero de ellos apela a la condición del mismo como Cámara territorial para atraer así hacia ella aquellos cometidos que guarden relación con dicha cualidad y sólo aquéllos

que la guarden. El segundo, muy conectado al anterior, sienta la conveniencia de percibir a Congreso y a Senado como Cámaras especializadas, con funciones diferentes y, por lo tanto, con competencia tendencialmente plena en sus respectivas esferas de actuación. Sólo así se consigue —pienso— que el Senado justifique su presencia diferenciada en el sistema, evitando duplicar instituciones o añadir estructuras innecesarias.

A partir de tales presupuestos, creo que el Senado debe participar en la función legislativa, pero no coincido con quienes desean extender tal participación a todas las leyes. Lejos de ello, estimo que debe hacerlo circunscrito a aquellas leyes que afecten a específicos intereses autonómicos. Comenzaríamos así a ser fieles a ese principio de especialización de las Cámaras que acabo de sentar, y reintegraríamos con ello al Congreso en la plenitud de su capacidad legislativa para el resto de las leyes.

Un planteamiento como éste obliga a resolver, eso sí, dos cuestiones inevitablemente complejas. En primer lugar, obliga a concretar cuál sea el ámbito de esas leyes que, porque tienen alguna conexión territorial, deben venir a parar al conocimiento del Senado. No es ésta una cuestión fácil de resolver (tal vez porque es uno de esos contenidos cuya concreción dependerá de cuál acabe siendo el diseño final del modelo), pero mi idea es que dicha intervención debería proceder, en todo caso, respecto de los Estatutos de Autonomía, de las leyes a las que se refiere el artículo 150 de la Constitución, de las leyes que afecten a la financiación de las Comunidades Autónomas y de las leyes de bases. Sería conveniente añadir además una cláusula que le permita al Senado atraer a su conocimiento —si así lo estima oportuno y si cubre las exigencias que la Constitución le imponga— aquellas otras leyes que, siendo estatales, deban ser ejecutadas por las Comunidades Autónomas o que, por cualquier otra razón, afecten de manera inequívoca a los intereses de éstas.

El segundo problema a resolver está vinculado al inevitable margen de imprecisión que comporta el listado anterior, allá donde saber si una ley debe ser calificada o no como básica o si afecta o no a intereses autonómicos no siempre es sencillo y, sin embargo, determina el procedimiento a seguir en cada caso, con lo cual puede ser causa de amenazantes vicios de procedimiento y, por lo tanto, de altos niveles de litigiosidad. Para evitarlos, es preciso establecer un mecanismo de resolución de tales dudas sobre la calificación de la ley que funcione con eficacia. Su concreción debe corresponder al constituyente, pero —sea cual sea el mecanismo que se elija— ha de incluir la previsión de que la revisión de sus decisiones (garantía de constitucionalidad que no cabe omitir y que al final tendrá que ir a parar al Tribunal Constitucional) se haga por un procedimiento ágil y sumario a fin de evitar que una cuestión tan comprometida como ésta penda eternamente o pueda bloquear la actividad de nuestro Parlamento.

Además de esta función legislativa, al Senado debe venir a parar lo que podríamos llamar una función de encuentro y concertación entre Comunidades Autónomas. También entre éstas y el Estado. Se trata de hacer del Senado esa auténtica Cámara de las Autonomías de la que solemos hablar, habilitándola

como sede para la colaboración, la resolución de conflictos y la integración de intereses entre todos aquellos sujetos que forman parte de nuestro Estado compuesto. Su concreción —ahora sí, de manera indudable— dependerá del punto en el que concluya el proceso de revisión de nuestro vigente modelo territorial en el que hoy estamos embarcados, con lo cual cualquier apuesta que ahora pudiéramos hacer sobre su contenido sería tan arriesgada como gratuita.

En tercer lugar, el Senado debe servir como foro en el que articular la participación de las Comunidades Autónomas en las relaciones del Estado español con la Unión Europea. No hay espacio, en una respuesta como ésta, para analizar las soluciones comparadas o para hacer sugerencias propias (las he hecho en otro lugar), pero sí debo dejar constancia aquí de mi opinión favorable a la inclusión de este tercer ámbito en el conjunto de las funciones del Senado.

En fin, por lo que hace a sus demás competencias, creo que a la Segunda Cámara le debe corresponder una función de control sobre la actividad del Gobierno (pero de nuevo aquí estimo, contra la opinión más común, que este cometido, reducido igual que hoy está a los solos instrumentos de control ordinario, debe operar únicamente sobre actuaciones del Gobierno en las que esté implicado algún interés autonómico). Me parece además que hay que mantener la intervención del Senado en el nombramiento de miembros de otras instituciones del Estado (ya que, una vez reformada su composición, ello permitirá canalizar por esta vía la visible aspiración de las Comunidades Autónomas a participar en tales designaciones). Y entiendo que a esta Segunda Cámara debe conservársele asimismo, por su singular condición, la competencia que hoy le atribuye el artículo 155 de la Constitución española sobre coerción estatal en los supuestos de incumplimiento de sus obligaciones por parte de las Comunidades Autónomas.

JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

El autor respondió a esta cuestión de manera conjunta con la anterior.

COMPOSICIÓN DEL SENADO EN UNA HIPOTÉTICA REFORMA

5. *¿Qué composición simétrica o asimétrica atribuiría al Senado, con qué circunscripciones y con qué sistema de elección directo o indirecto?*

ELISEO AJA FERNÁNDEZ

A grandes rasgos, podría integrarse por 3 representantes por cada CA más uno más por cada millón de habitantes, o siguiendo algún criterio semejante, para buscar un equilibrio entre la igualdad de las CCAA y la ponderación de su población. Si estos representantes fueran designados por las CCAA (algunos

Consejeros y altos funcionarios) se podría mejorar el compromiso de los gobiernos autonómicos con las decisiones generales del Estado, y se cumplirían con mayor eficacia las funciones apuntadas porque un Senado o Cámara o Consejo (el nombre es secundario) reuniría a la vez un elemento técnico y político del máximo nivel.

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL

Como es bien conocido, los dos arquetipos de senados federales, el norteamericano y el suizo —éste matizadamente, tras la aprobación de su último texto constitucional— son de composición simétrica (igualitaria) por razones conceptuales, es decir, por la forma de entender la entre nosotros impropriamente llamada *representación territorial*. Aunque también es sabido que hay Cámaras altas, como el *bundesrat* alemán, con una composición en principio igualitaria, pero que refleja, por vía complementaria, la asimetría de la diversa población de los *Länder*. Es decir, la consulta del Derecho comparado no puede dar solución incuestionable a esta pregunta sobre la fórmula compositiva de nuestro Senado. Y discutir en abstracto sobre las virtudes y los vicios de la asimetría, aunque sea un camino recorrido por prestigiosos colegas —pienso, por ejemplo, en las aportaciones sensatas formuladas al respecto por el Prof. Trujillo—, es pertinente en esta dura tierra nuestra, pero no conduce necesariamente a amarrar en puerto seguro.

Si abordamos con el carácter sumario propio de esta encuesta la cuestión de la condición simétrica o asimétrica del Senado quizás quepa esquematizar la problemática a una doble faceta. La primera sería la del debate de fondo sobre los hechos diferenciales y los elementos comunes entre las diversas Comunidades Autónomas y la segunda la de la repercusión de los factores diferenciales en una composición asimétrica de la Cámara alta.

Empezando por unos elementales brochazos sobre la posible condición asimétrica de nuestro Estado Autonómico, creo que la misma ha de ser admitida en lo que tiene de reflejo de factores reconocidos constitucionalmente (porque lo que el *diferencialismo* tiene de alegato racial o cultural debe ser intrascendente a efectos jurídico constitucionales), a saber: lenguas cooficiales, derecho civil foral, peculiaridades fiscales, realidades insulares y poco más. La cuestión es si de tales datos asimétricos debe derivar un estatuto diferenciado de las *nacionalidades* titulares de tales «hechos diferenciales» a efectos de su presencia en el conjunto del Estado o no. Sabido es que suele citarse a Charles D. Tarlton como el primer teórico del Estado federal asimétrico, al hilo de su ya clásico estudio del modelo canadiense y del supuesto diferencial cultural y lingüístico de Québec. Pero ni Tarlton se nos muestra como un panegirista de la asimetría ni el federalismo canadiense ha construido un *status* diferenciado para el Estado federado de Québec. Y es que el concepto mismo de federalismo se asienta en la búsqueda de un equilibrio entre la unidad del sistema y los elementos diferenciales que reconoce el Estado. Es muy sensato dudar de la via-

bilidad de futuro que quepa esperar de un Estado Autonómico —o federal, si se quiere— que, alejándose de la salvaguardia de tal equilibrio, prime el «diferencialismo» para generar una dinámica crecientemente asimétrica. Se explica que tal tesis resulte útil a las pretensiones confederalizantes de los partidos nacionalistas pues su puesta en práctica desembocaría en privilegiar a su Comunidad respecto de las restantes y a diluir el valor del interés general de la comunidad política nacional y, en consecuencia, la cohesión estatal.

Trasladadas las premisas aludidas a una posible nueva composición del Senado, parece que la misma —aunque no se compartan, como ocurre en mi caso, las pretensiones nacionalistas centrifugadoras— debe partir de la búsqueda de una composición asimétrica del Senado, dadas simplemente las pronunciadas diferencias que en dimensión territorial y población muestran nuestras diversas Comunidades Autónomas. Ahora bien el tema es de una complejidad práctica endiablada. Para empezar imaginemos que para simplificar la respuesta a esta pregunta aceptamos la extendida opinión de que la segunda Cámara ha de ser esencialmente reflejo de la realidad autonómica (sin entrar ahora en el intrincado debate de si por las circunscripciones provinciales y/o insulares debe elegirse un pequeño número de senadores y que representación se otorga a las ciudades de Ceuta y Melilla, que son sin duda realidades *territoriales*). Y supongamos que, como se ha apuntado, aceptamos una representación asimétrica no por *status* diferenciado y privilegiado sino simplemente por población o dimensión del territorio (recordemos la impropia expresión de «cámara de representación territorial»); pues bien, lo que tenemos entre manos es un complejísimo problema de asignar más o menos escaños a demarcaciones más o menos conservadoras, o más o menos izquierdistas o más o menos nacionalistas. Si la asimetría pondera básicamente la superficie del territorio se primará a Castilla-León y a Andalucía en menoscabo de, por ejemplo, la representación de Madrid. Pero si la asimetría se construye en función de la población una Comunidad uniprovincial como Madrid tendría en el Senado un número de senadores sensiblemente superior al que ahora la misma tiene y al que correspondería al País Vasco. Y según el sistema electoral que se aplicase una fuerza política como Izquierda Unida podría quedar sin representación senatorial en tales Comunidades o, por el contrario, disponer de ella. Pues bien, ¿hay algún profesor de Derecho constitucional tan angelical que piense que la cuestión de la composición del Senado se puede resolver en función meramente de propuestas provenientes del limbo académico? Mucho me temo que todos intuimos que como la orientación del voto no es la misma en las cuatro Comunidades traídas a colación por vía de ejemplo, Castilla y León, Andalucía, Madrid y el País Vasco, los intereses básicos de los partidos políticos emergen en esta materia con fuerza determinante y no permiten que la cuestión se resuelva de espaldas a los mismos.

Dicho lo anterior, quizás fuese lógico no emplear más tinta sobre esta cuestión. No obstante, apuntaré en pocas palabras dos consideraciones entre las muchas que cabe formular sobre la composición de la Cámara alta: a) Hay que partir, como siempre que se trata de dibujar la composición de una asam-

blea colegiada, de un número ideal de escaños y a este respecto la doctrina aporta poca luz; suele decirse que todo Senado es tradicionalmente una Cámara más reducida que el Congreso del país de que se trate y ciertamente suele ser así; ahora bien, ¿ello debe conducir a reducir el número actual de senadores o a ampliar el de Diputados?, puesto que en España la relación de número de diputados/dimensión del cuerpo electoral es bastante menor que la media europea. Tocar la composición del Congreso es hacer cirugía de corazón de alto riesgo, como parecen asumir los partidos (que no han utilizado en la ley electoral la posibilidad de utilizar el límite constitucional de cuatrocientos diputados) y empuqueñecer el Senado afecta negativamente a los intereses de los partidos por dotar de comfortable asiento a sus dirigentes. He aquí un primer factor de freno de los afanes reformistas. b) Por lo demás creo que reportaría una mayor legitimidad ante la opinión pública un sistema electoral directo que uno indirecto; amén de que uno indirecto a través de las Asambleas de las Comunidades Autónomas en los casos en que las mismas se renuevan en fechas distintas al de las elecciones generales (con disolución previa o sin ella) puede complicar adicionalmente al Gobierno el desempeño de sus funciones, sobre todo si se adentrara una reforma del Senado por el peligroso camino de reforzar sus competencias en perjuicio de la necesaria condición dirimente que debe de reconocerse al Congreso de los Diputados.

FRANCISCO JAVIER GARCÍA ROCA

Mientras las funciones que el Senado debería cumplir son relativamente claras y es probable que podamos alcanzar un cierto consenso —al menos doctrinal y confío que en algún futuro entre las fuerzas políticas—, no existe unanimidad en la composición que debería la Constitución conceder a la Cámara. Este es el problema central.

Estimo que debemos manejar con sumo cuidado el Derecho comparado para que no configure un pretexto para transformar en precedentes selectivos nuestros propios prejuicios⁴. No hay tipos ideales en el Estado constitucional que baste copiar o trasplantar. Tampoco en el federalismo: no existe una única variante de Senado federal. En realidad, no creo halla en general modelos constitucionales sino una distinta Historia constitucional en cada país y región del mundo. Y yo no arriesgaría mucho en la transformación por prudencia.

Una segunda cautela reside en que debemos determinar la composición del órgano a la vista de las funciones y no a la inversa. Dado que no tenemos el legado de un Senado federal que reorganizar, podemos perfectamente pensar que

⁴ Este es uno de los argumentos usados en Estados Unidos en contra del uso de precedentes de Derecho Extranjero o Internacional para resolver asuntos internos en un interesante debate político y doctrinal que ha abierto la reciente Sentencia de la Corte Suprema *Roper v. Simmons* de 2005; de forma sorprendente y bastante aislacionista en un mundo globalizado, el Congreso dictó una resolución condenando esta práctica.

son las funciones senatoriales que necesitamos que la Cámara ejerza las que deben predeterminedar su composición, como es lógico en Derecho de la organización.

La cuestión suscita al menos cuatro problemas: la circunscripción electoral, el modo de reclutamiento de los senadores (elección parlamentaria o gubernamental, o elección ciudadana directa), la naturaleza del mandato parlamentario (libre o unidad de voto por Comunidad Autónoma), y el número de escaños o votos.

Durante bastante tiempo ha estado muy de moda entre nosotros el modelo del Consejo federal alemán (*Bundesrat*) por sus virtualidades para la cooperación. Una unión de gobiernos autonómicos y a la par un parlamento de altos burócratas. Siempre me ha parecido un sistema demasiado distinto. La bien trabada propuesta en este sentido efectuada por E. Aja en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales ante un grupo de expertos, no produjo consenso en el debate y antes bien rechazo y el libro recientemente editado recoge razones obstativas de peso. En la misma Alemania, es una Cámara sometida a una controversia sobre su reforma. El *Bundesrat* es un legado constitucional en los nuevos federalismo y bicameralismo, una representación de la antigua Cámara que encarnaba la comunidad de los príncipes alemanes. No creo debamos seguir esta línea que nada tiene que ver con nuestra Historia. Pero la idea alemana de aunar representación política con capacidad técnica y conocimiento de los problemas es sensata y me parece que debería reservarse.

No conozco propuestas que defiendan un Senado como el de los Estados Unidos, es decir, manteniendo la representación paritaria de los Estados, independientemente de su población, pese a haberse introducido desde primeros del siglo xx la elección popular. No es un modelo a seguir. Tanto la paridad en la representación como la soberanía de cada Estado en la elección parecen propias de los primeros sistemas federales, herederos de antiguas Confederaciones de Estados soberanos.

En particular no me gustaría la idea de que cada Comunidad Autónoma eligiera la forma de elección de sus senadores (parlamentaria, gubernamental o directa). Sería un experimento arriesgado, pues correríamos el riesgo de que produjera resultados heteróclitos y asimétricos en exceso; estimo debemos aprender del controvertido juego producido en otros ámbitos del Estado Autonómico por el principio dispositivo o de voluntariedad, constantemente sometido a correcciones. El Senado debe ser un órgano del Estado en su conjunto, no de las Comunidades Autónomas, aunque sirva a su representación.

Así las cosas, cabe pensar bien en extender a todo el Senado el sistema dispuesto en el art. 69.5 CE, Senadores elegidos por las Asambleas de las Comunidades Autónomas y en un número proporcional a su diferente población; un modelo que ya hemos experimentado y que produce un sufragio ciudadano indirecto y de segundo grado.

O bien optar por la elección directa de los Senadores por los ciudadanos, haciendo de cada Comunidad Autónoma una circunscripción electoral, y manejando la proporcionalidad (por qué no la misma regla D'Hondt que en el Congreso) en distritos la mayoría de los cuales son mucho más grandes que las

provincias. Prefiero este segundo modelo por varias razones. Si la «representación» debe ser de las Comunidades Autónomas ya he argumentado que lo más cabal es que la «elección» también lo sea; es bueno que coincidan la dimensión espacial de la representación y de la elección. La elección directa de los Senadores reforzaría la legitimidad y el protagonismo de la Cámara, lo que ayudaría a que desempeñe las nuevas funciones que esperamos realice y desempolvaría su larga inercia como subalterno. Quizá sea oportuno hacer igualmente coincidir el momento de la elección del Congreso y del Senado (y no con los Parlamentos territoriales), como hasta ahora ha ocurrido, para no instaurar excesivos cambios que generen la confusión del electorado, y, sobre todo, para que no difiera en exceso la composición del Congreso y Senado en sus alineamientos políticos y evitar bloqueos y problemas de gobernabilidad. La elección a un tiempo, en una misma situación política, aunque las circunscripciones electorales seas distintas, ayudaría a que las composiciones vayan más acompañadas. Me preocupa el riesgo de instrumentalización del Senado como medio de expresión de la oposición. Quedaría además claro que el Senado es un órgano federal, de todo el Estado, y no de las Comunidades Autónomas. El comportamiento del electorado, v.gr. en Cataluña, no es el mismo en las elecciones generales que en las autonómicas.

Evidentemente, de optarse por este modelo habría previamente que hacer unos cálculos matemáticos, unas simulaciones electorales que no he hecho. Supongo que como primera aproximación para iniciar esos cálculos podría pensarse en elegir un número de Senadores alrededor de los doscientos cincuenta que ahora la asamblea tiene.

Y no me convencen las razones por las cuales debiera postularse un voto unitario de todos los Senadores electos en una Comunidad Autónoma —al modo alemán—, primando su carácter territorial sobre sus ideologías, en vez de preservar el mandato libre y no vinculado de cada uno de ellos.

En suma, cabe pensar en una elección directa y proporcional por Comunidades Autónomas de unos Senadores dotados de un mandato parlamentario no vinculado.

Me parece que como complemento podría fortalecerse la presencia e intervención habituales en el Senado del Gobierno de la Nación y de los Gobiernos de las Comunidades al modo dispuesto en el art. 56.bis.2 del Reglamento del Senado para la Comisión General de las Comunidades Autónomas y de acuerdo con la experiencia alemana en el *Bundestag*. El Senado debe ser una Cámara de diálogo y trabajo frecuente entre los Senadores y los representantes de los ejecutivos de las Comunidades Autónomas y del Gobierno, pero para esto no hace falta hacer parlamentarios a los segundos.

A mi entender, en cambio, como he argumentado con detalle en un artículo («¿A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?»), un «Senado de los hechos diferenciales» no sería un buen fundamento para la cooperación ni para la integración. Debe ser una Cámara multilateral o federal. No creo que fuera bueno establecer diferencias organizativas en la posición constitucional en el Senado de algunas Comunidades Autónomas dotadas de los así llamados «he-

chos diferenciales», tal y como se discutió sobre todo en la última mitad de los años noventa, cuando se formularon propuestas como son: minorías de bloque, o una función cualificada de algunos Senadores respecto de leyes que afectasen al contenido de sus hechos diferenciales, o un veto, o recurso jurisdiccional con efecto suspensivo, etc. Todas estas arriesgadas medidas me temo que no harían más que acrecentar los problemas en vez de solucionarlos y acabarían por generar agravios y disputas horizontales entre las Comunidades Autónomas. La lógica federal no es esa. Otra cosa bien distinta es que en el ejercicio de sus funciones una verdadera Cámara de representación territorial deba estar especialmente atenta a la hora de emanar las normas en ponderar las diferencias fácticas (la insularidad, las lenguas propias...) o salvaguardar instituciones jurídicas tradicionales (el Derecho foral, ciertas policía autonómicas, el régimen económico fiscal de Canarias...) propias de una o varias Comunidades.

ÁNGEL GARRORENA MORALES

Por lo que respecta a la composición del Senado, la doctrina es absolutamente concorde en considerar que nuestra Segunda Cámara debe ser reformada para dar cumplimiento al artículo 69.1 de nuestra Constitución y hacer de ella así una auténtica Cámara de las Autonomías. Ahora bien, si todos los autores convergen en la conveniencia de ir a un Senado concebido como Cámara de representación territorial, no todos están de acuerdo a la hora de indicar qué tipo de Senado llenaría mejor dicha finalidad. Hay, diríamos, tres modos distintos o básicos de entender ese Senado del que tales autores se muestran decididos partidarios. Para unos, la condición autonómica o territorial del Senado no tiene por qué implicar la exclusión de la intervención inmediata de los ciudadanos en la elección de los senadores, con lo cual el mejor modo de configurar ese Senado de las Autonomías —el más adecuado a nuestra práctica presente y el más democrático— consiste en confiarlo a la elección directa de aquéllos, modificando, eso sí, la circunscripción en la que tal elección debe tener lugar a fin de hacer que deje de serlo la provincia y pase a serlo la Comunidad Autónoma. Para otros, en cambio, dicho órgano sólo puede cumplir con eficacia tal cometido si se configura como una Cámara designada por los Gobiernos Autonómicos con un diseño próximo al que hoy tiene el Bundesrat alemán. Y aún para un tercer grupo lo único sensato es ir a un Senado de elección indirecta, en el que los senadores sean elegidos por los Parlamentos de las propias Comunidades Autónomas. Según otras propuestas, existirían cuartos y quintos modos de entender esta Cámara (composición mixta; composición actual con ciertos refuerzos en la posición de los senadores autonómicos...), pero, a mi juicio, sólo los tres primeros merecen ser atendidos como tales modelos básicos. Paso, pues, a valorarlos para que así se entiendan mejor mis preferencias.

La primera de esas tres opciones se inclina, según acabamos de ver, por establecer un Senado de elección directa de los ciudadanos, con circunscrip-

ción autonómica. Se trata de una posibilidad que cuenta hoy con muy solventes partidarios. Su argumento fundamental consiste en sostener que, para resolver bien esta cuestión, es preciso preservar, por encima de cualquier otra cualidad atribuible al Senado, su *naturaleza representativa* o, lo que es igual, la *vinculación democrática* de dicha Cámara, ya que de esta cualidad pende su propia legitimidad como Parlamento y, por lo tanto, su aptitud como representación del cuerpo electoral con título suficiente para legislar y para controlar al Gobierno. De ahí que, en el criterio de quienes opinan así, lo más razonable para componer la Segunda Cámara sea ir a un Senado directamente elegido por los ciudadanos, bien que, en razón de las exigencias que impone el principio territorial y de la consiguiente necesidad de dar representación en el Senado a los territorios que tienen efectiva entidad para nuestro modelo de Estado, la circunscripción electoral deba ser en este caso la Comunidad Autónoma.

Se olvida, sin embargo, al razonar de este modo, que la sustitución de la provincia por la Comunidad Autónoma como circunscripción a utilizar en estas elecciones sólo genera una apariencia de territorialidad, pero no un cambio efectivo en la representación conseguida, con lo cual el Senado de ahí resultante distaría mucho de ser una auténtica Cámara territorial. Es así porque, al optar por consultar en directo a los ciudadanos, es lógico que el resultado que se alcance por esta vía exprese la pluralidad ideológica que hay entre ellos, pero no la pluralidad territorial existente entre las distintas Comunidades Autónomas. En consecuencia, lo que queda aquí en cuestión es la aptitud misma del modelo para hacer del Senado una auténtica Cámara de las Comunidades Autónomas. Por esta vía, lo único que lograremos es duplicar inútilmente una representación que ya existe en el Congreso (poco importa que sobre la base de una circunscripción distinta) y que tiene allí su lugar natural. Tendremos de nuevo, como en la primera Cámara, una representación de partidos, con «senadores de partido», pero no tendremos auténticos «senadores de Comunidad Autónoma» porque no habremos conseguido incorporar al Senado una voluntad unitaria por cada Comunidad, condición sin la cual toda representación territorial es imposible.

El segundo de los modelos de Senado barajados por la doctrina defiende la incorporación a nuestro sistema institucional de un Senado designado por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Es el *modelo Bundesrat* propugnado entre nosotros, desde hace tiempo, por el profesor Aja. También parece que es, o al menos así se suele decir, el modelo preferido por los partidos nacionalistas, dada su alta adecuación a sus particulares intereses. En todo caso, lo que sí es cierto es que ésta fue la fórmula que más atención y atractivo suscitó hace años en amplios sectores de la doctrina española, aunque hoy las cosas parezcan haber cambiado y las reservas frente a tal opción se acumulen en la opinión de los autores. Se trata, como es sabido, de un Senado cuyos integrantes deben ser designados en cada Comunidad Autónoma por el Gobierno de ésta; han de ser además miembros (Presidente, Consejeros o Altos Cargos) de dicho Gobierno; y deben quedar, en fin, imperativamente vinculados a la opinión que tal Ejecutivo les imponga, aunque su condición de miembros del mismo evita tener que asegurar dicha vinculación por ninguna otra vía.

Las razones por las que habría que inclinarse a favor de esta propuesta las tienen muy claras sus partidarios. Según el criterio rotundamente expresado por ellos, concretar la futura conformación del Senado exige saber lo que queremos, es decir, requiere optar sin miedo entre una Cámara representativa y un órgano distinto que ayude a la integración del Estado autonómico. A su juicio, la opción preferible es, naturalmente, la segunda. Y ello por múltiples motivos, pero sobre todo porque éste es el único modo de constitución del Senado que asegura una efectiva incorporación de la posición de gobierno existente en cada una de las Comunidades Autónomas —a la postre, la única que interesa para un eficaz diálogo multilateral entre ellas— al Parlamento del Estado. Dicho de manera más breve, porque ésta es la única fórmula que responde a las exigencias de una verdadera representación territorial.

Y, en buena medida, ello es así. Qué duda cabe de que, con este modelo, evitamos los graves déficits de territorialidad que presentaba el modelo anterior. Sin embargo, permanecen frente a dicha fórmula ciertas reservas que me llevan, igual que en el supuesto precedente, a no preferirla. Tal es el caso de las visibles carencias que, en términos de democracia y, por lo tanto, de legitimidad democrática, lastran la posición de una Cámara así constituida, lo que es grave si se piensa que el Senado va a intervenir en procesos tan vinculados a la legítima representación popular como es el de la aprobación de las leyes, al menos de ciertas leyes. También importa el dato de que su estructura no se corresponda con la que habitualmente atribuimos a las Cámaras de un Parlamento sino que su lógica pertenezca más bien a la que es propia de otros institutos muy distintos, en concreto, a la de una Dieta en un sistema confederal, mera representación de los Gobiernos de los Estados. Y, aunque en menor medida, me lleva también a ver las cosas así el hecho de que el Bundesrat, referente matriz del modelo, sea una institución que responda sobre todo a la historia y a las circunstancias de Alemania y no a nuestra tradición constitucional, donde el Senado siempre ha sido, con salvedades, una Cámara democrática.

En consecuencia, mi propuesta consiste en buscar un Senado que asegure la condición territorial de la representación que a él se lleve sin sacrificar por ello otras cualidades propias de la institución parlamentaria. La opinión de quienes defienden el modelo Bundesrat —lo acabamos de ver— es que la designación de los senadores por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas es la única vía que permite incorporar una voluntad verdaderamente autonómica al Senado. Sin embargo, eso no es del todo cierto. Desde hace años vengo sosteniendo, con la tranquilizadora compañía —entre otros— del profesor Punset, que la clave de una representación genuinamente territorial consiste en que a través de ella quede representada —alcance voz— la posición política dominante en cada Comunidad Autónoma. Para ello es necesario, ciertamente, que la designación de los senadores la hagan los órganos autonómicos en los que esa orientación política tiene su sede a fin de que la presencia de cada Comunidad en el Senado tenga la condición unitaria que se desea, pero de ahí no se deduce que tal designación sólo pueda hacerla el Ejecutivo de dicha Comunidad Autónoma. La designación de los senadores por los Parlamentos auto-

nómicos es otra forma posible de asegurar idéntico resultado, y de hacerlo además con ventaja puesto que con dicha fórmula se eliminan de entrada los reproches de inadecuación a la condición parlamentaria que habitualmente se hacen al modelo Bundesrat (no es una Cámara sino una Dieta, vimos que se suele decir), al tiempo que se proporciona a los designados y al órgano mismo un *plus* de legitimidad democrática muy estimable, dado el origen popular de los Parlamentos que los designan.

Eso sí, lo anterior sólo se cumple si no nos olvidamos de adoptar un sistema de elección de los senadores por los Parlamentos autonómicos que así lo permita. De ahí la importancia del método elegido para su designación. Si optamos por una fórmula proporcional, puesto que ésta permite, en cualquiera de sus variantes, la elección de miembros de fuerzas políticas distintas en proporción al peso que ellas tengan en la Cámara autonómica, tendremos un resultado que en nada será diferente al producido por la elección directa. Por cada Comunidad habrá senadores que hagan presentes, en una u otra proporción, a los distintos partidos con escaño en la Cámara designante, pero no habrá una voz por Comunidad Autónoma ni, en consecuencia, habremos conseguido dar representación en el Senado a esa posición política dominante en cada Comunidad que convinimos que es la clave para obtener una efectiva representación territorial. Para alcanzar este resultado es preciso que la elección de los senadores la realicen los Parlamentos autonómicos mediante una fórmula mayoritaria de lista, cuyas condiciones sí aseguran esa presencia unitaria y diferenciada de cada Comunidad que nos interesa alcanzar.

De ahí los «signos de identidad» del Senado que ya propuse en 1995 y cuyas líneas fundamentales sigo dando por válidas. Según ese criterio, los senadores deben ser elegidos, pues, por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas con una fórmula de escrutinio mayoritario y de lista. Si se utilizara la variante de voto restringido, lo que no sería sino una pequeña concesión a las minorías, dicha restricción no debería afectar a más de un senador por Comunidad Autónoma para no desvirtuar la lógica mayoritaria del modelo (pero ésta es una licencia incluida en mi primera propuesta de la que hoy no tendría ningún inconveniente en prescindir). Debe admitirse además la condición de senador nato o por derecho propio a favor de los Presidentes de las diecisiete Comunidades Autónomas para permitir así la incorporación de éstos a la Cámara Alta, y debe introducirse asimismo la figura del senador sustituto, pensada tan solo para operar tal sustitución respecto de los Presidentes autonómicos, a fin de posibilitar por esta vía que, en cada concreto debate, participe por cada Comunidad Autónoma el Consejero que posea la competencia material sobre el tema a tratar.

Por lo que hace a la distribución del número total de senadores entre las distintas Comunidades Autónomas, mi idea es que el tamaño de la representación no debe diferir demasiado de unas Comunidades a otras. Y ello porque, si siempre se entendió que había alguna simetría entre *representación territorial* y «*principio de representación igual (o tendencialmente igual)*» de los territorios afectados, habida cuenta de que todos ellos comparten en cuanto tales una mis-

ma identidad abstracta, tal vez pueda entenderse que se module levemente dicha exigencia, pero no parece en cambio comprensible que se quiera pasar de ahí para acabar aplicando un criterio prácticamente próximo, si no idéntico, al criterio de población. Un Senado en el que las diferencias entre Comunidades Autónomas fueran, como defiende alguna propuesta, de los 5 senadores atribuidos a algunas Comunidades a los 40 adjudicados a la más representada, abre al menos la duda de si el criterio utilizado para tal reparto habrá sido efectivamente el «territorial». De ahí que estime que esa diferencia entre Comunidades nunca debe ser superior a dos escaños, cosa que se puede lograr atribuyendo seis senadores a las Comunidades Autónomas con menos de dos millones de habitantes, siete senadores a las que tengan entre dos y cinco millones, y ocho senadores a las que excedan de este número. No olvidemos que no estamos representando población sino entidades territoriales consideradas en esta condición que les es común. En su momento propuse atribuir a las tres Comunidades históricas un «plus» simbólico de un senador más por cada una de ellas; pero éste es un elemento menor en la lógica del modelo y, como tal, puede incluirse en el mismo o prescindir de él según parezca.

En fin, mi opinión se extiende a otros aspectos de la cuestión: condición vinculada o no del mandato de los senadores, relación de éstos con el Parlamento que los designó, etcétera... Pero creo que esta respuesta tiene ya una extensión impertinente, con lo cual me remito para ello —si es que tal opinión pudiera interesar a alguien— a lo que en su momento escribí en el núm. 34 de la Revista de las Cortes Generales.

JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

Pero quizás el abordar la reforma del Senado como una serie de cambios que pretendan, especialmente hacer frente a sus deficiencias funcionales, no sea el modo más conveniente de afrontar la cuestión. La cuestión a abordar nodalmente es la de la caracterización territorial de la Cámara, convirtiéndola en un auténtico Senado Autonómico. Hacer al Senado la Cámara de representación territorial supone intentar a su través resolver la crisis representativa de nuestras instituciones, posibilitando la apertura del Parlamento a la realidad de nuestra sociedad, de variedad territorial indudable. La concepción tópica de la representación ha subrayado excesivamente la unidad del Parlamento como órgano que aseguraba la presencia de la sociedad en el sistema institucional, insistiendo en la unidad final de la voluntad parlamentaria que valía por la de todo el conjunto de la Comunidad. Desde un punto de vista social, de otra parte, la institución representativa sólo podía afirmarse como unidad y queriendo por toda la nación a la que el Parlamento representaba. Este proceso unificador resultaba imprescindible y no excesivamente difícil en las sociedades del XIX, identificadas antes que nada por lo que les unía, esto es, su designio de afirmación de política frente al monarca y su deseo de asentarse sin las limitaciones conscriptivas del antiguo régimen; pero la contención de la variedad será des-

pués más difícil, cuando aparezcan partidos de clase y nacionalistas que ponen en cuestión las bases de la unidad nacional a representar.

El Estado de nuestro tiempo acogerá una idea de la representación con una base ideológica más amplia. De este modo, nuestra Constitución, por ejemplo, se dejará permear por la relea de la representación territorial, así cuando asume que las nacionalidades y regiones integran la Nación española, en cuanto manifestaciones del pluralismo que la constituye; pero también en el nivel institucional al establecer un sistema de descentralización política a favor de las Comunidades Autónomas, en cuanto organizaciones políticas que corresponden a las nacionalidades y regiones. En este tipo de representación no se actúa la representación directa del pueblo español, sino una representación del mismo bajo la perspectiva territorial. El criterio no es la representación proporcional de la población, sino la representación de su variedad territorial, cabe decir autonómica. No es una representación bajo la perspectiva del conjunto, del pueblo, sino de sus partes, de la nación.

Se trata de introducir un correctivo territorial a la representación, que supone una desviación de la representación meramente numérica, inmediata o directamente democrática. La representación de los territorios no puede prescindir de los ciudadanos, pero tiene en cuenta ciertos intereses comunes, identitarios si se quiere utilizar este término. Esta concepción de la representación actuada privilegiadamente por el Senado convierte a esta Cámara en la de las Comunidades Autónomas, esto es, de los territorios institucionalmente organizados. De tal idea del Senado podría seguirse la intervención en la designación de la Cámara Autonómica de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, representadas según un criterio mayoritario, que concedería una representación mínima a la oposición. Se trata de una representación que en realidad asegura la presencia de los gobiernos autonómicos (y que pretende su implicación en la elaboración de las leyes que serán desarrolladas por las Comunidades Autónomas) y que es llevada a cabo por los parlamentarios con un mandato entonces compatible con el que reciben de hecho de su gobierno.

Tal modelo de determinación de la composición territorial del Senado impide, a mi juicio, que se planteen algunos problemas que suscita el modelo alemán y que chocan con la prohibición del mandato imperativo y con el carácter parlamentario y no administrativo de la Segunda Cámara, aunque esto no quiera decir que se ignoren las ventajas de este modelo relativas a la optimización de la representación y a la mejor cualificación de la Cámara en la que el injerto gubernamental mejoraría sin duda su capacidad técnica o especializada.

Por lo que hace al número de senadores ha de mantenerse la continuidad respecto del modelo existente hasta ahora, de acuerdo con el mismo número de representantes por Comunidad Autónoma, según las provincias que las integren. La prudencia puede ser útil a la hora de allanar las dificultades de la reforma; de otro lado la actual composición ya significa un determinado correctivo «federal» a la representación territorial que asegura cierta igualdad a los territorios, como suele ocurrir en los sistemas en los que la Segunda Cámara se organiza más sobre la pauta del Senado que la del Consejo.

Respecto de las funciones, completando lo ya señalado con anterioridad, parece pertinente mantener el cumplimiento, con diferente énfasis, que ha de reservar la especialidad de la representación territorial, de todas las funciones atribuidas a las Cortes por el art . 66 CE.

Por lo que se refiere al procedimiento legislativo, y señalada la necesidad de superar el corto plazo establecido para la tramitación parlamentaria, el principal problema surgirá de la necesidad de distinguir entre las normas con relieve autonómico y sin él.

Respecto de las normas con relieve autonómico la cuestión es determinar cuales son y quien decide sobre su calificación. Parece difícil privar al Congreso, por regla general, con independencia de a quien corresponda la iniciativa legislativa, de la toma en consideración, ya que es esta Cámara la que lleva a cabo la política legislativa del Gobierno, de modo que, aunque después el proyecto sea objeto de la consideración preferente respecto del fondo por parte del Senado, no parece adecuado conferir al Senado un veto en este momento inicial de la iniciativa legislativa del Gobierno.

Las leyes de relieve autonómico desde luego habrán de ser las del 150 CE. Es más discutible que se deban incluir bajo esta denominación a las leyes de reforma estatutaria y desde luego a las básicas. Obrar de otro modo posiblemente no tiene sentido dada la importancia de las cuestiones desde una perspectiva material y teniendo en cuenta la trascendencia política que una actitud de bloqueo en esos casos por parte del Senado supondría. En cualquier caso habría que alterar, de un lado, la facultad de veto y, de otro, habría que arbitrar procedimientos de mediación de una Comisión de conciliación como la prevista, con el alcance que hemos señalado, en el artículo 74.2, asegurando la imposición final de la voluntad del Congreso por mayoría absoluta.

REFORMA DEL SENADO EN LA DOCTRINA. VIABILIDAD DE LA REFORMA EN LA PRESENTE LEGISLATURA

6. *¿Estima que la reforma del Senado está debatida por la doctrina hasta haber alcanzado conclusiones compartidas y precisas?, Por lo demás, ¿es abordable tal reforma y puede ser aprobada en la presente legislatura o más bien la ve actualmente inviable y por qué razones?*

ELISEO AJA FERNÁNDEZ

La reforma del Senado ha sido bastantes debatida por la doctrina (siempre cabe discutir más), porque los primeros trabajos son de los años ochenta, y se han ido multiplicando especialmente tras la reforma reglamentaria de 1994 (¡hace ya diez años!).

Creo que existe coincidencia en algunos puntos, como: —la escasa adecuación de la Cámara actual a la función de representación territorial territorial que le atribuye el art. 69.1 CE, y la poca utilidad de que su composición resulte un duplicado del Congreso; —la idea, casi unánime, de referir la función de representación territorial a las CCAA y no a las provincias o los Ayuntamientos; —una idea general de las funciones, centradas en la intervención en las leyes del Estado que afectan a las CCAA (con diferentes matices) y en el impulso de las relaciones autonómicas y en la participación en el Estado.

Los detalles de estas coincidencias no tienen por qué ir más lejos, porque esa concreción corresponde a las Cortes. El problema estriba en la falta de acuerdo en la composición.

Y, naturalmente, en la conveniencia misma de la reforma, pero éste no debe ser un pronunciamiento de los académicos sino, esencialmente, de los políticos.

Pero no existe una opinión mayoritaria ni existirá, si el debate se sigue haciendo como hasta ahora, sin distinguir claramente el papel del político y el del profesor, y mediante un diálogo adecuado de ambas partes.

Creo que la mejor vía para la reforma hubiera sido la formación de una Comisión seria de políticos y expertos que elaboraran un libro blanco sobre la reforma, centrando a continuación el debate público en los puntos propuestos en sus conclusiones. Este procedimiento tendría la ventaja —no pequeña— de ir construyendo un consenso entre los principales partidos políticos, desde el principio, en la propia Comisión Pero, en todo caso, mientras no haya un acuerdo entre los dos grandes partidos y algunos partidos nacionalistas, no hay reforma posible, no ya por la ausencia de consenso sino por la falta de los votos necesarios para aprobar la reforma.

ÓSCAR ALZAGA VILLAAMIL

Si se nos pregunta sobre si la doctrina ha trabajado la materia hasta colmar las más amplias estanterías de las bibliotecas la respuesta ha de ser indudablemente positiva. Más de un sexenio de algún prestigioso colega debe mucho al Senado. Y en ello no hay nada criticable, sino, por el contrario, gran esfuerzo académico por darle todo género de vueltas a la problemática de la posible reforma del Senado.

Entiendo que la doctrina ha dejado esclarecidas algunas premisas, esencialmente las siguientes: Hoy, a diferencia de 1978, no estamos poniendo los cimientos del Estado autonómico, sino que el mismo es una realidad tan desarrollada que varias Comunidades autónomas son titulares de poder político y recursos financieros en mayor medida que gran número de Estados miembros de Estados federales de nuestro tiempo. En consecuencia, se añade, un nuevo diseño de la composición del Senado no puede desconocer la nueva realidad de las Comunidades Autónomas. Y como el Senado es, conforme a la letra del art. 69.1 CE —se concluye—, la Cámara de representación territorial hoy debe ser el reflejo fiel de la nueva realidad autonómica que avanza de hecho hacia

un sistema federal. Más que cuestionar tales conclusiones quizás lo procedente sea aceptarlas sin mayor debate, con la única apostilla de que por su carácter tópicamente pueda un lector socarrón comentar que tanta obviedad no precisa de tan prolifas glosas.

Ahora bien, me parece que las conclusiones compartidas por la doctrina sobre la reforma del Senado no van mucho más allá. Con ello en nada critico a los colegas ni me apunto a un antiacademicismo que haga suyo el refrán castellano según el cual una cosa es predicar y otra dar trigo. Simplemente sucede que diseñar los términos precisos de una reforma del Senado es tarea que excede de lo que se puede demandar de los constitucionalistas, por muy laboriosos que queramos ser.

Como ya me ido haciendo mayor creo que se me disculpará si digo que observo preocupado que a un sector de nuestra mejor doctrina parece deslizarse a la hora de reformar la composición y funciones del Senado y, por tanto, la letra del art. 69 CE, por las aguas del formalismo y, en consecuencia, partir del desarrollo de la «premisa» literaria del apartado 1 de dicho precepto, cuando todo el artículo —incluido ese apartado, claro está— debe quedar sometido a la reflexión reformista. Para los viejos profesores de la asignatura formados en la cuna del Derecho político tradicional —y no siempre para mal, como lícitamente algunos pueden pensar— la reforma de una Cámara parlamentaria es algo sobre lo que el formalismo jurídico tiene bien poco que decir. En esencia el problema es, como apuntábamos al responder a la primera pregunta, una cuestión clave de ingeniería constitucional en que la representatividad es tan sólo un factor —nada desdeñable, por supuesto— pues es capital asegurar una *governabilidad eficaz*, como diría un constitucionalista inglés. La gobernación en un régimen constitucional, por supuesto, ha de ser democrática, pero ello —como alguna vez ha señalado finamente Sartori— implica eludir el terreno de los «imposibles» y afincarse en el campo de «lo posible». Y sobre ello sólo se puede reflexionar con los dos pies en la tierra, lo cual equivale a decir, que estudiando, entre otros aspectos, el impacto del tipo de circunscripciones por que se opte, el sistema electoral elegido para componer esta Cámara y el sistema de partidos que protagoniza, desde su verticalidad organizativa, toda la vida de las instituciones democráticas, en este caso, español. ¿Eso es abandonar el terreno del purismo constitucionalista para adentrarse en el ámbito contaminado de la politología? Nada de eso. Es simplemente hacer un Derecho constitucional realista, atento a las aportaciones de la Ciencia política, que es ciencia auxiliar imprescindible a la que el constitucionalista ha de acudir cuando quiere adentrarse en la dinámica de la ingeniería constitucional.

La excursión que me he permitido en el párrafo precedente nos vuelve a recordar que los intereses y posicionamientos de los partidos sobre la composición y funciones del Senado son el nudo gordiano de la reforma de la institución. Y aquí sí que no parece haber el menor consenso sobre cómo deshacer o cortar tal nudo. Más arriba (pregunta 3.^a) hemos indicado que los partidos nacionales cuando han gobernado en minoría se han visto siempre en el trance de

tener que abordar la reforma del Senado, apetecida por los nacionalistas. Pero tanto la derecha como la izquierda lo han hecho siempre hasta ahora sin previo diálogo con la oposición; y como la reforma, según sabemos todos, requiere la mayoría cualificada de las Cámaras descrita en el art. 167 CE, los gobiernos minoritarios tienden a abrir un debate estéril, en cuanto que el mismo no engendra reforma alguna.

Seguramente las reformas constitucionales, la del Senado o cualquier otra, requieran seguir vía bien diferente. Me refiero a debatirlas y convenirlas en diálogo franco, discreto y constructivo entre los dos grandes partidos políticos, para iniciar el procedimiento formal de reforma tan sólo cuando se hayan alcanzado frutos concretos y se sepa cómo ultimar con éxito un proceso que, en otro caso, exclusivamente puede producir desgastes inútiles de las instituciones.

FRANCISCO JAVIER GARCÍA ROCA

Creo recordar que era Jellinek (al que siempre he considerado sensato) quien decía que lo que no es posible políticamente no debía ser seriamente objeto de reflexión jurídica. Y quizá por esta expresión de escepticismo debía haber comenzado mi contestación que podría habería acabado ahí mismo. Pero la construcción científica del Derecho Constitucional no es tan elemental como amoldarse a la realidad cuando uno estima que no es racional ni constitucionalmente adecuada. En estas páginas he reconocido que no hay unanimidad en el pensamiento jurídico sobre la forma de elección del Senado, pero el consenso doctrinal es bastante mayor sobre las funciones que deberían atribuírsele y probablemente podríamos avanzar, no sin trabajo y diálogo —como el que suscita esta acertada encuesta—, hasta lograr un acuerdo básico. Sin embargo, entre los partidos políticos, la desunión es muy elevada, y me temo que no vaya a cambiar la situación a corto plazo en esta Legislatura. Ojalá me equivoque. El último debate sobre las Comunidades Autónomas en el Senado en 2005 fue frustrante. Se creo una Ponencia en noviembre pasado para la reforma del Senado que fue rechazada por el partido de oposición mayoritario. Puede que influyera la muy intensa ansiedad y tensión que en estos meses se respira en la vida política española, que ha producido una percepción agobiada de las cosas en buena parte de la opinión pública, desproporcionada para la entidad real de los problemas; o la consideración como legítima de una función de oposición basada en una política de acoso y derribo al gobierno de turno que aboca a una situación de concurrencia electoral permanente, e impide un razonable entendimiento discursivo de la democracia (Habermas) como diálogo permanente y sólo esporádicamente interrumpido por la votación o la elección, y desperdicia buen tiempo de las Legislaturas. No creo pueda funcionar una democracia constitucional teniendo permanentemente cerrada una fuente del Derecho tan importante como es la reforma de la Constitución. Esta falta de entendimiento entre los partidos políticos me preocupa sobremanera. Las Cons-

tituciones no se defienden venerándolas sino reformándolas, para ir las adecuando a una realidad constitucional en constante transformación. Cualquier Estado compuesto reclama en ciertos aspectos políticas de consenso. No deberíamos tener miedo, en definitiva, a una reforma del Senado meditada y convenientemente consensuada con el mayor número de fuerzas políticas posibles. España sería más federal, pero también más unitaria. Pero aquella histórica generosidad de la transición española a la democracia y voluntad de Constitución y consenso parecen haberse agotado.

ÁNGEL GARRORENA MORALES

Sí me parece que la reforma del Senado está suficientemente debatida por la doctrina. No considero, en cambio, que la misma haya alcanzado —ni hubiera sido esperable— conclusiones compartidas y precisas, salvo por lo que se refiere a la necesidad de dar cumplimiento al mandato constitucional que considera al Senado como la Cámara territorial de nuestro Parlamento. Para un mayor detalle sobre esta cuestión, me remito a lo ya dicho en la respuesta a la pregunta núm. cinco.

Respecto a si la reforma puede ser aprobada o no en la presente legislatura, no lo sé. No obstante, quiero dar aquí por reproducido lo que dije en la primera parte de la contestación a la pregunta cuarta sobre la incoherencia que para mí supondrá aprobar la reforma del Senado antes de que sepamos en qué va a quedar la revisión del modelo territorial en la que hoy —aunque sea por la vía de la reforma de los Estatutos— estamos inmersos. En mi criterio, la correcta secuencia entre ambas tareas importa más que el hecho de que la reforma del Senado se apruebe en esta o en la siguiente legislatura.

JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

En estos momentos parece no existir un consenso mínimo no ya en el nivel político, sino en el plano académico, sobre la pertinencia y los términos de la reforma del Senado. Contando con quienes entienden que no es necesario proceder a reforma alguna, pues la verificación de la misma sólo produciría bloqueo y ralentización en el proceso político, no dándose además condiciones mínimas para su verificación, pues nadie colaboraría en una reforma que le perjudicase, desde el punto de vista académico, se destaca la relativa inoperancia de los modelos de organización del derecho comparado (se trate, digamos, del sistema alemán, o austríaco o modelos mixtos) pues nadie cree en la trasposición sin más de referencias de derecho comparado, poniéndose en cambio de manifiesto los condicionamientos particulares de cada caso.

ABSTRACT. *Several Constitutional Law's professors answer to that inquiry to a some questions about spanish Senate and the possible orientation of its reform. The Government has proposed it with the goal of «make this Chamber what the Spanish Constitution defines and projects of itself, the institutional space for defending the identity and participation of Autonomous Communities, re-forzing the cohesion and coloboration in a common work». However this reform has to stand in the spanish and foreing experience analisis about bicameralism and very particulary about valuation to the development from itself during move than twenty five years of existence. From there it exists not only some answers that affects the composition as performances from the Chamber but also a valuation about the perspectives of success in a reform process that had to add the political agreement that characterizes the behaviour of the Known as «constitutive constituent power».*