

INFORME

RAZONES PARA PLANTEAR LA SUPRESIÓN DEL SENADOpor **Carlos Garrido López y Eva Sáenz Royo**

Profesores de Derecho Constitucional

Universidad de Zaragoza

RESUMEN

En los Estados federales los poderes de las segundas Cámaras están siendo merma- dos y en algunos se debate sobre su supresión. En los Estados sin estructura federal el Senado también está cuestionado: varios lo han eliminado y su funcionalidad es discutida. En España, en cambio, seguimos empeñados en otorgar más poder político al Senado, convirtiéndolo en una “verdadera” Cámara de representación territorial. Pero es un empeño abocado al fracaso. Y no sólo porque la indeterminación del mo- delo territorial, las tendencias separatistas y las dudas sobre su evolución o supera- ción lastran cualquier acuerdo o por las dificultades técnicas a las que dicha reforma deberá enfrentarse –como la asignación de nuevas funciones y la distribución de los senadores por CCAA y su forma de elección–, sino porque la representación territorial constituye una quimera en una democracia de partidos. En los Estados federales de referencia el Senado no funciona como cámara territorial y reproduce la misma diná- mica partidista de la primera Cámara. En la práctica, el Senado reformado duplicaría –y podría entorpecer– la representación política del Congreso. Y las funciones de integración territorial que pudieran asignársele, como la participación de las CCAA en la decisión legislativa estatal y la cooperación entre el Estado y las CCAA, pueden realizarse mediante las relaciones intergubernamentales con mayor flexibilidad y eficacia y canalizarse a través del sistema de partidos. Impulsar una reforma consti- tucional del Senado no vale la pena. Es tiempo de plantearse la supresión del Senado.

ABSTRACT

In Federal States the powers of second chambers are being depleted. Even in some Federal States abolishing of the Senate is on the table. In unitary States the Senate is also questioned: several second chambers have been removed and its functionality is discussed. In Spain, however, we keep studying how to give more political power to the Senate, making it a “true” House of territorial representation. But it is an effort doomed to failure. And not just because the indeterminacy of the territorial model, separatist tendencies and doubts about their future that prevent any agreement or technical difficulties like new functions of the Senate and the way of selection of senators, but because the territorial representation is an illusion in a party democracy. In Federal States the Senate doesn't work as a territorial chamber and replays the same partisan dynamics of the first chamber. In practice, the reformed Senate would duplicate –even hinder– political representation of the first chamber. And territorial integration functions, such as participation in state legislative decision and cooperation between the state and the autonomies, are feasible by intergovernmental relations with greater flexibility and efficiency and can be canalized through the party system. Promoting a constitutional Senate reform is not worth. It is time to consider the abolition of the Senate.

I. EL SENADO ES UN HÍBRIDO CARENTE DE FUNCIONALIDAD PERFECTAMENTE PRESCINDIBLE

La Constitución de 1978 mantuvo la estructura bicameral de las Cortes Generales que, desde 1834, con la excepción del período de la II República, había caracterizado al Poder Legislativo en España. Su funcionalidad, sin embargo, debía ser distinta a la que tuvo durante nuestro constitucionalismo histórico. En los Estados centralizados, como el español decimonónico, el Senado se había caracterizado fundamentalmente por ser una Cámara de composición oligárquica dirigida a defender el poder de determinadas clases dominantes frente a los eventuales excesos de la otra Cámara, elegida por sufragio. Descartada esta función por motivos obvios, el constituyente optó por un modelo híbrido que albergaba dos objetivos distintos fruto del compromiso negativo al que se llegó entre las distintas fuerzas políticas y de la inercia institucional: por un lado, que el Senado operara como una cámara de reflexión o enfriamiento en la que poder mejorar técnicamente las iniciativas legislativas y amortiguar las tensiones políticas acumuladas en el Congreso; por otro, que el Senado fuera “la Cámara de representación territorial”, como lo califica el artículo 69.1 CE, a fin de reflejar la diversidad de las futuras Comunidades Autónomas en términos representativos, pero sin que tal territorialidad fuera demasiado lejos (Chueca 1984: 77-79; Punset 1987: 26-87).

La configuración constitucional del Senado, presidida por el monismo mayoritario que privilegia la Cámara baja (Ruiz 2007: 68-75), lo inhabilita, sin embargo, para cumplir ambos objetivos.

El Senado no es una cámara de reflexión y enfriamiento. Pese a la función revisora de la actividad legislativa del Congreso que tiene asignada y su capacidad para introducir enmiendas y oponer vetos, el Senado no tiene posibilidad de forzar un acuerdo con aquél porque las enmiendas y los vetos pueden ser obviados con comodidad según las reglas del artículo 90.2 CE. Lo peor, sin embargo, es que la supuesta reflexión a realizar tiene plazo de dos meses; y si el proyecto de ley es declarado urgente, un plazo máximo de veinte días. Ello, unido al creciente recurso por parte del Gobierno a los Decretos-leyes –que a menudo son convalidados en el Congreso sin que se tramiten posteriormente como proyectos de ley–, hace inviable cualquier reflexión o esfuerzo de mejora técnica dignos de tal nombre.

Por lo demás, tanto el Congreso como el Senado están controlados por los partidos, cuyas instrucciones, transmitidas por la dirección de los grupos parlamentarios, son disciplinadamente respetadas. Si la tramitación parlamentaria de una ley es tensa y bronca en el Congreso, el Senado reproduce idéntica tensión y no ha lugar para matices. Si el proyecto de ley empieza abrasando, termina abrasando.

El Senado tampoco actúa como cámara de representación especial o territorial. Independientemente del significado potencial que quiera conferirse al impreciso enunciado del artículo 69.1 CE, que no tiene precedentes y es inusual en el Derecho comparado, las Cortes Generales representan al pueblo español y expresan una única voluntad, puesto que el artículo 66.1 CE concibe a ambas Cámaras, al margen de su diferenciación orgánica, “en todo caso e indubitadamente, como unificadas” (Chueca 2005: 201). Posiblemente por ello, las especialidades territoriales conferidas al Senado son mínimas, limitándose a la aprobación de las medidas que fueran necesarias para obligar a una CA al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales (art. 155 CE) y al inicio de los debates para la autorización de convenios entre CCAA y la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 74.2 en relación con los artículos 145.2 y 158.2 CE, respectivamente). Y también es mínima la representatividad territorial de sus integrantes.

El primer Anteproyecto de Constitución elaborado por la Ponencia preveía un Senado integrado enteramente por representantes de las Asambleas autonómicas, pero el constituyente, debido a las incertidumbres acerca del modelo de Estado resultante y al temor a que la Cámara alta se convirtiera en una fuente de conflictos, optó por una composición dual netamente política. Como Alzaga (2006: 35) ha señalado, la denominada representación territorial alude a las demarcaciones electorales (provincias, islas, agrupaciones de islas y ciudades de Ceuta y Melilla) en las que los ciudadanos elegirán su representación en el Senado y a la designación de una minoría de senadores por las CCAA a razón de uno por CCAA y otro más por millón de habitantes. Todos ellos, sin embargo, actúan en el órgano representativo bajo lógica y disciplina partidistas. Los primeros, porque han concurrido a las elecciones bajo las siglas de su partido; los segundos, porque si bien los designan las Asambleas autonómicas respectivas según sus Estatutos son propuestos por los grupos parlamentarios de aquéllas y en la Cámara alta se adscriben políticamente; son senadores autonómicos *por su origen*, pero no operan una representación de carácter territorial.

El Senado duplica la representación política del Congreso de los Diputados; reproduce en sus mismos términos la dinámica partidista que preside aquél; es una Cámara que carece de facultades territoriales significativas y está totalmente subordinada al Congreso en el desempeño de la potestad legislativa. Cuando la voluntad del Senado coincide con la del Congreso, el Senado resulta inútil; cuando su voluntad es distinta, el Senado puede ser disfuncional (Albertí 2004: 326-328) y, si la posterior intervención del Congreso la obvia, se convierte en una Cámara irrelevante.

Nuestro bicameralismo no es, como se repite, desigual y asimétrico; ni tampoco es, por utilizar la expresión de Ackerman (2000: 675), un bicameralismo de “cámara y media”: sino un sistema *de facto* monocameral, en el que la función asignada al Senado ni siquiera es propiamente revisora, por lo que resulta totalmente prescindible. Si el Senado tuviera siempre una composición distinta a la del Congreso y vetara todos y cada uno de los textos legislativos aprobados por el Congreso nada cambiaría, puesto que la ley sería aprobada por las Cortes Generales aun en contra de la voluntad expresa de una de sus cámaras. El Gobierno, las CCAA y los partidos políticos actúan en consecuencia, generando una dinámica que, a través de sus diversas manifestaciones (ausencia de líderes en la Cámara, políticos amortizados y burócratas de partido en sus escaños, escasas comparecencias de miembros del Gobierno, etc.), condena irremisiblemente al Senado a la inanidad institucional.

II. LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL ES UNA PREMISA CUESTIONABLE EN LA DEMOCRACIA DE PARTIDOS

Debido a su falta de funcionalidad, pero, sobre todo, a la contradicción existente entre la definición dada al Senado en el artículo 69.1 CE y la composición y funciones constitucionalmente asignadas, la mayoría de la doctrina y de la clase política convino en la existencia de una carencia institucional en nuestro sistema de descentralización política y se dispuso al objetivo de realizar el enunciado del artículo 69.1 CE.

Los primeros intentos dirigidos a superar esa carencia pasaron por la reforma del Reglamento del Senado, llevada a cabo el 11 de enero de 1994. Dicha reforma pretendía concentrar en una comisión permanente de nueva creación –la Comisión General de las CCAA– los trabajos preparatorios del Pleno de la Cámara relativos a cuestiones autonómicas, pero su desenvolvimiento práctico se ha saldado con un rotundo fracaso, porque, por más voluntad que se ponga –e inicialmente se puso aunque luego decayó–, el Reglamento no puede aumentar el peso institucional del Senado, ni territorializarlo funcionalmente (Punset 2004: 33-35).

Amortizada esta vía se abrió paso la tesis de la reforma constitucional. Tras sucesivas e infructuosas ponencias constituidas en el seno de la Cámara para estudiar su viabilidad, el 15 de abril de 2004, el candidato a la Presidencia del Gobierno, Rodríguez Zapatero, se comprometió en el debate de investidura a impulsar dicha reforma junto con la de otros aspectos de la CE. Aunque tiempo después la reforma quedó aplazada *sine die*, la iniciativa dio lugar a un riguroso informe del Consejo de Estado y a varios trabajos que trasfieren al análisis un elemento de concreción del que hasta el momento el debate académico había carecido (Garrorena 2009: 18-21).

El planteamiento que comparten el referido Informe y la mayoría de la doctrina es que todo Estado políticamente descentralizado posee una estructura orgánica institucionalizada dirigida teóricamente a permitir la participación de las entidades políticas descentralizadas en el proceso formalizado de toma de decisiones del Estado. La consolidación del Estado autonómico y la capacidad de autogobierno alcanzada por las CCAA exigirían la creación de dicha estructura al máximo nivel, en el seno de las Cortes Generales. Y, a tal efecto, debería reformarse el tipo de representación y las funciones del Senado, que “vendría a reducir, en clave institucional, el espacio de vacío orgánico y funcional originado por el grado de descentralización conseguido” (Chueca 2005: 204). La conversión del Senado en Cámara de representación territorial sería “la prueba de la pluralidad del Estado” (Solozábal 2014: 58). Y reduciría el déficit de participación de las CCAA en las decisiones adoptadas por los órganos estatales.

El problema reside, sin embargo, en determinar qué es la representación territorial, en qué se distingue de la representación política realizada por los partidos y si a través de esa representación supuestamente diferenciada de la representación popular unitaria van a estar presentes en el proceso de formación de la voluntad estatal sujetos o entidades distintos (Albertí 2004: 283-285).

Como es obvio, la representación territorial no puede consistir en hacer partícipes a los territorios, sino a las comunidades políticas organizadas en ellos o a las instituciones que las representan. En palabras del Consejo de Estado, la representación territorial que cabría encomendar al Senado sería aquella que “se articula de manera tal que a través de ella adquieren voz propia las diversas partes territorialmente diferenciadas de la comunidad política única” (2006: 184). A tal efecto, el Consejo de Estado opta por una Cámara en la que las CCAA estarían representadas por un número de senadores fijo y otro variable en función de las provincias y la población, que serían elegidos por los ciudadanos de la CCAA (aunque tampoco descartó la previsión de una composición dual en la que los ciudadanos de cada provincia eligieran un senador y el resto fueran designados por la Asamblea autonómica respectiva proporcionalmente a su composición). Parte de la doctrina propone, en cambio, adoptar el modelo de dieta o *Bundesrat* en el que los senadores son designados por los gobiernos territoriales y el sentido de su voto, que es único, viene determinado imperativamente por dichos gobiernos (por todos, Aja 2014: 319-323).

Cualquiera de las dos fórmulas implementaría las relaciones de inordinación desde un punto de vista formal, pero, en nuestra opinión, la reforma tan sólo proporcionaría una apariencia de territorialidad. Y es que ambas propuestas comparten una premisa cuestionable: que el Senado puede ser una cámara de representación especializada que permitiría hacer presente, e incorporar a la decisión estatal, la voluntad de las entidades territoriales descentralizadas. Ambas asumen que la representación territorial de las partes que conforman el todo *existe* y que la designación de los senadores en los ámbitos territoriales institucionalizados va a permitir objetivar en el Senado la voluntad de las entidades territoriales como tales y no como trasunto de los partidos a los que los senadores estén vinculados. Pero ello no deja de ser una presunción –o más bien una conjetura–, porque ¿podemos en una democracia hablar de voluntad

política *de* unidades territoriales? ¿Cabe hacer presente institucionalmente otras voluntades políticas *en* un territorio que no sean las *de* sus ciudadanos expresadas por los partidos? ¿No estamos confundiendo elección o designación con representación? De las experiencias existentes en Derecho comparado cabe extraer algunas enseñanzas y no abonar precisamente la hipótesis de la representación territorial.

III. LOS SENADOS FEDERALES, SEA CUAL SEA LA FORMA DE DESIGNACIÓN DE SUS MIEMBROS, NO OPERAN COMO CÁMARAS DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

En todos los Estado federales democráticos, independientemente de la forma de selección de los senadores o de las funciones asignadas a la segunda Cámara, ésta no funciona como Cámara territorial puesto que la representación no se articula *sustantivamente* de manera que adquieran voz propia las diversas partes territorialmente diferenciadas de la comunidad política única, sino que reproduce la misma dinámica partidista de la primera Cámara. En la práctica, la supuesta representación especial carece de especialidad territorial y deviene representación política mediada por partidos.

En el Senado de EEUU cada Estado está representado por igual y hasta 1913 cada senador era elegido por los parlamentos estatales. Tras la reforma acometida en el citado año, los senadores son elegidos por la vía popular directa. Ningún efecto ha tenido el cambio en el sistema de designación sobre la dinámica de la Cámara, puesto que el Senado de EEUU nunca ha funcionado con arreglo a criterios de representación territorial. Cuando eran las asambleas estatales las que elegían a los senadores, la ausencia de un sistema de revocación de mandato hizo que la vinculación entre los senadores y quienes los elegían en segundo grado en los parlamentos estatales tendiera siempre a ser bastante tenue. Tras cambiar el método de elección, los poderes senatoriales tampoco pertenecen a los Estados, en tanto que territorios, sino a los partidos que se asientan en la Cámara alta del Congreso norteamericano (Blanco 2014: 86-89).

Es cierto que los gobernadores estatales que quieren influir sobre las decisiones federales encuentran más fácil trabajar con los senadores que con los miembros de la Cámara de representantes. Esta diferencia se atribuye a la forma de elección de los senadores, la duración del mandato y la organización institucional del Senado. No obstante, los senadores tampoco se consideran emisarios de los intereses estatales. Pueden verse más dispuestos a defender los intereses de los gobernadores estatales, ya que representan a los mismos ciudadanos (los del Estado) que son los que les votan por sufragio directo, pero los senadores no son representantes de los gobiernos estatales, no defienden el autogobierno por principio y pueden tener una visión nacional opuesta a la estatal. Todo ello unido a su mayor dependencia de financiación nacional para su reelección y unas posibles ambiciones más allá del propio Estado hacen que tampoco los senadores representen los intereses de los gobiernos estatales (Sáenz 2014: 54-59).

En teoría el *Bundesrat* alemán constituye el órgano tipo dieta o consejo a través del cual los gobiernos de los *Länder* participan de la decisión estatal. En él cada uno de los *Länder* está presente a través de miembros designados por sus respectivos gobiernos y el sentido del voto de cada *Land* es siempre único. El número de votos de cada *Land* varía según la población. En este órgano, que no es una cámara parlamentaria, la representación política es sustituida por una representación de derecho público con mandato imperativo de los gobiernos territoriales y, en teoría, los representantes actualizan la voluntad de los territorios en cuestión.

Sin embargo, la práctica política alemana ha demostrado que la dinámica interna del *Bundesrat* responde más bien a circunstanciales intereses partidistas que a intereses

territoriales, de manera que el partido o coalición de partidos que ocupa el gobierno de cada uno de los *Länder* utiliza esta segunda Cámara como plataforma para apoyar o combatir al partido o partidos que gobiernan el Estado, como gráficamente ha descrito Darsnstädt (2005: 85-90). Se trata, en definitiva, de una instrumentación del *Bundesrat* de cara a la satisfacción de los intereses partidistas de los partidos minoritarios en la Federación convirtiéndolo en el “ancla institucional de la oposición parlamentaria a nivel federal” (Huber 2003: 3). Ello ha hecho del *Bundesrat*, cuando las mayorías partidistas en una y otra cámara no han coincidido, un “contraparlamento” que impide que importantes leyes salgan adelante debido a los enfrentamientos entre los partidos mayoritarios que gobiernan la Federación y los *Länder*. Precisamente reducir el papel del *Bundesrat* es lo que en buena medida pretendía la reforma constitucional de 2006.

Los senadores canadienses son designados por el gobernador general a propuesta del primer ministro teniendo en cuenta una distribución en cuatro bloques regionales en igualdad de número de senadores. Las autoridades provinciales no intervienen en absoluto en el proceso de nombramiento. Y el nombramiento discrecional por parte del primer ministro ha tenido como resultado que en el Senado solo se hallen representados los dos grandes partidos tradicionales canadienses, el liberal y el conservador, por ser los únicos que han alcanzado el Gobierno federal (Castellà 2014: 270-277). Se eligen, por tanto, en clave partidista y su funcionamiento interno también responde a dicha clave, como ha subrayado el primer ministro de la provincia de Saskatchewan, Brad Vall (2013: 7).

Debido a la insatisfacción que genera dicha Cámara, en los últimos treinta años se han planteado varias iniciativas de reforma del Senado en clave federal, pero ya son cinco provincias las que han propuesto directamente su supresión, sobre la que acaba de pronunciarse la Corte Suprema canadiense en su *Reference re Senate Reform* de 25 de abril de 2014 admitiendo su posibilidad constitucional y precisando el complejo procedimiento y los acuerdos necesarios para llevarla a cabo¹.

El Senado australiano es otra de esas cámaras que el formalismo jurídico presenta con todos los rasgos para incluirla en la nómina de cámaras de representación territorial (igual número de senadores por estado, mandato más duradero que el de los miembros de la Cámara baja y funciones territoriales), pero, como subraya Ruiz (2007: 373), son otros los elementos, vinculados con el sistema electoral y el sistema de partidos, los que tienen un peso específico en el tipo de cámara resultante en cuanto a composición y modo de ejercer sus funciones. Y, bajo este prisma, el Senado australiano viene funcionando materialmente como cámara de oposición cuando cuenta con una mayoría distinta; como si poseyera un “contramandato” respecto de la Cámara baja que pretende desarrollar el programa del gobierno que ha investido. Aunque “más que hablar de una pugna de mandatos entre cámaras se debe hablar de pugna entre partidos” (Ruiz 2007: 436-437), pues la disciplina de partidos es la que traslada a las votaciones de las cámaras el enfrentamiento en las urnas, llevando al Senado la prolongación de la contienda electoral. De ahí la crisis del Senado en Australia y las propuestas de reforma para reducir sus poderes.

Aunque suele citarse asimismo como referente, el *Bundesrat* austriaco tampoco funciona como Cámara territorial. Los senadores son elegidos por los parlamentos de los *Länder* y el número de senadores por *Land* oscila en proporción a su población, pero su organización interna en grupos parlamentarios sometidos a disciplina política

responde al criterio partidista y viene a reproducir la composición y el funcionamiento de la primera Cámara, como Arroyo ha descrito recientemente (2014: 247-249).

En definitiva, las segundas Cámaras en los Estados federales no cumplen en las democracias de partidos una función específica de representación de las voluntades e intereses territoriales. Técnicamente pueden estar concebidas como instancias para hacer presentes las voluntades de las unidades representadas, pero lo cierto es que el proyecto normativo choca con sus condiciones de realización, puesto que, independientemente de su modo de selección, los senadores no pueden sustraerse a la *vis* atractiva de la dinámica de mayorías que destruye la representación especial (Chueca 1984: 75; Presno 2005: 1227).

Estas cámaras constituyen claros ejemplos de lo que La Pergola denomina “residuos contractualísticos” en el Estado Federal. Son compromisos adoptados por el poder constituyente federal, políticamente condicionado por la situación existente en la anterior etapa confederal (Ruipérez 2012: 27). Son un anacronismo que reproduce la dinámica partidista, que poco aporta a la estructura federal y difícilmente puede ser considerado, por su falta de funcionalidad propia, esencia de los Estados políticamente descentralizados.

IV. LA INCORPORACIÓN DE INTERESES TERRITORIALES A LA DECISIÓN LEGISLATIVA ESTATAL NO DEPENDE DE LA EXISTENCIA DE UNA SEGUNDA CÁMARA

En los Estados compuestos no se produce propiamente una participación de las *entidades territoriales* en las instituciones comunes, sino un mayor o menor grado de integración de intereses políticos territoriales en la decisión común. Pero esta participación e incorporación de intereses no está supeditada a la existencia o no de una segunda Cámara. La participación efectiva, la integración de intereses territoriales en la normativa general y la gobernabilidad en los sistemas federales no depende tanto de los instrumentos normativos o institucionales como de la dinámica política; fundamentalmente, como señala Watts (2002: 11-15), del sistema electoral y de los partidos que operan en los dos niveles territoriales. La representación territorial a la que antes nos hemos referido propugna hacer presente la voluntad de las unidades territoriales, pero la voluntad *política* de un territorio es “plural por su propia naturaleza en un sistema democrático” (Blanco 2014: 89) y sólo puede ser expresada por sus ciudadanos a través de la mediación de los diversos partidos. Por tanto, la integración de intereses políticos territoriales en la decisión común dependerá del sistema de partidos y, más concretamente, de la fuerza que las estructuras partidistas territoriales tengan en las estructuras partidistas comunes. En definitiva, depende fundamentalmente de quién asegura la elección o reelección del representante nacional. A este respecto, EEUU y Alemania se caracterizan por un sistema de partidos muy centralizado, lo que potencia los poderes de la Federación. Canadá y España, en cambio, donde florecen partidos de ámbito territorial limitado, son ejemplos de lo contrario.

La cada vez menor influencia de los poderes estatales en la decisión federal en EEUU se explica, en efecto, por la progresiva pérdida de poder de las estructuras de los partidos a nivel local y estatal. A partir de los años 60 las organizaciones locales y estatales fueron desplazadas por las organizaciones partidistas nacionales, quienes asumieron el papel de reclutar candidatos, diseñar campañas y recaudar fondos para lograr escaños en ambas Cámaras del Congreso. Consecuentemente, el peso de las estructuras nacionales de los partidos también creció y se debilitó la influencia de las estructuras estatales sobre los miembros del Congreso (Sáenz 2014: 57).

En Alemania, precisamente la existencia del *Bundesrat* como posible cámara de veto de la legislación federal ha supuesto un claro incentivo para que las estructuras nacionales de los partidos controlaran las estructuras regionales y, de esta manera, controlar el *Bundesrat*. Se ha desarrollado así un fuerte incentivo para los políticos federales a intervenir en las elecciones de *Land*, incluso presentando líderes nacionales. Ello significa que las elecciones de *Land* se disputan en una arena global y en directa relación con la arena central, haciendo también de *test* sobre el apoyo a los partidos entre elecciones federales (Arnold 2013: 44-45). De ahí la disciplina partidaria que en las decisiones fundamentales se hace presente también en el *Bundesrat*. Por otra parte, la previsión de una barrera electoral del 5% de los votos válidos emitidos evita que en el *Bundestag* tengan representación partidos regionalistas, salvo el caso de la Unión Social Cristiana de Baviera que hace las veces de la Unión Demócrata cristiana (CDU) y forma grupo conjunto con ella. La fuerza de las estructuras nacionales de los partidos unida a la ausencia de representación de partidos regionalistas en el *Bundestag* hace que los representantes en el parlamento federal sean más sensibles a los intereses nacionales que a los intereses territoriales. Y ello explica la dinámica centrípeta y la lealtad federal características del federalismo alemán.

Por otra parte, las excepciones que se producen en la disciplina de voto partidista en el *Bundesrat* por las coaliciones de gobierno a nivel territorial (Ruiz 2007: 357 ss.) no hace sino corroborar la tesis de que la influencia de los intereses territoriales no depende de la existencia de una segunda cámara, sino del sistema de partidos y del sistema electoral. Si se propician sistemas electorales que favorezcan la formación de gobiernos de coalición en los territorios, los partidos bisagra tendrán mucha mayor influencia en la decisión común. Pero no porque exista un Senado o el voto del *Land* deba ser unitario, sino por la penetración de la lógica del sistema de partidos en los gobiernos territoriales (Presno 2005: 1222).

En Canadá, la defensa de los intereses de las provincias no tiene lugar en el Senado, sino en la Cámara de los Comunes, mediante los partidos, gracias a un sistema electoral mayoritario que estimula la regionalización de los partidos y su presencia en dicha Cámara. Por una parte, dicho sistema favorece a los partidos con fuerte implantación en un territorio más que a los que tienen diseminados los votos por todo el territorio nacional y, por otro lado, al adjudicar el escaño a la primera fuerza de cada distrito, permite que alguna provincia esté representada por el mismo partido, lo que comporta la identificación entre provincia y partido (Castellà 2014: 278), con los efectos centrífugos que ello puede generar.

En España, en sentido similar, la incorporación de los intereses territoriales en la decisión legislativa estatal se consigue fundamentalmente gracias a la especificidad de nuestro sistema de partidos, con la singularidad que le aporta la existencia de partidos nacionalistas implantados electoralmente en sus territorios y con presencia, en ocasiones decisiva, en el Congreso. Ello es un signo diferenciador de nuestro sistema político y ha posibilitado la integración de demandas territoriales y descentralizadoras en el sistema. Estos partidos son públicos defensores de intereses territoriales y su defensa incide en la conformación de la decisión estatal, sobre todo cuando en el Congreso no existe mayoría absoluta que sustente al Gobierno, en cuyo caso su apoyo resulta imprescindible para la gobernación del Estado. Se produce, así, “una curiosa inversión de nuestro sistema representativo: el Senado, que debería representar satisfactoriamente los intereses de los distintos territorio, no lo hace, y sin embargo el Congreso de los Diputados, cuyo cometido primero es muy otro, sirve perfectamente a la defensa de las aspiraciones de determinadas CCAA, tanto que sería hasta entendible que las mismas no estuvieran siquiera excesivamente interesadas en concluir una reforma eficaz de la segunda Cámara” (Garrorena 2000: 63-64).

El Congreso, sin embargo, no sólo encausa las reivindicaciones de las CCAA con fuerte implantación de partidos nacionalistas; funciona asimismo como sede de defensa de los intereses territoriales del resto de CCAA a través de los diputados de los partidos estatales elegidos en su ámbito territorial y por efecto de la dinámica inversa presente en EEUU, es decir, debido a la cada vez mayor influencia de las estructuras regionales de los partidos sobre las estructuras estatales de los mismos. El desarrollo del Estado autonómico ha alterado el funcionamiento interno de los partidos, al punto de que son cada vez mayores las “cuotas de poder en manos de los líderes autonómicos de los dos grandes partidos de ámbito nacional. El progresivo proceso de descentralización política y la legitimidad democrática de los líderes autonómicos les dan a estos un peso específico dentro de los partidos [...] que tiene su repercusión bien directamente en la toma de decisiones del Congreso de los Diputados o indirectamente a través de los diputados elegidos en sus circunscripciones” (Sáenz 2012: 178). De hecho, los diputados operan como emisarios de los intereses territoriales por su dependencia directa para continuar en política de la estructura regional del partido y, singularmente, del líder territorial.

En suma, el déficit de relaciones formalizadas de inordinación existente en España (Virgala 2011: 111-112) no implica que los intereses territoriales no conformen y determinen la decisión estatal. Al contrario, lo hacen muy significativamente en el Congreso a través de los partidos nacionalistas y regionalistas y a través de las direcciones de los propios partidos nacionales, donde los denominados “barones territoriales” detentan influencia y poder crecientes.

V. LA COOPERACIÓN VERTICAL Y LA INTEGRACIÓN SE PRODUCEN A TRAVÉS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Para alguna doctrina, la reforma del Senado no sólo debe servir para convertirlo en el instrumento fundamental de participación de las entidades territoriales en la formación de la voluntad legislativa estatal, sino para hacer de él, asimismo, una sede multilateral de negociación y de agregación de intereses territoriales. El Senado, a través de la representatividad territorial institucionalizada en su seno, podría ser un foro para el diálogo, la cooperación y el acuerdo entre el Estado y las CCAA. Y si los representados son los ejecutivos autonómicos, siguiendo el modelo alemán, el Senado podría desempeñar la función de cámara de encuentro y concertación permanente entre CCAA y entre éstas y el Estado capaz de promover las relaciones de cooperación e impulsar la integración del Estado autonómico (Aja 2004: 719-721).

A juicio del Consejo de Estado, sin embargo, “no parece indispensable –ni es quizá aconsejable– situar en el Senado el núcleo central de la acción y coordinación interterritoriales” (2006: 201). Para desempeñar esa tarea cooperativa de carácter vertical existen otros instrumentos más flexibles que permiten expresar las asimetrías, la competición y la diversidad de intereses territoriales de las CCAA. “El espacio de negociación de intereses en conflicto es el de –en y entre– los propios ejecutivos a través de una gran variedad de órganos perfectamente descritos en los manuales respectivos. Pero ese espacio no es, usualmente, un órgano parlamentario, ni todavía menos un órgano constitucional” (Chueca 2005: 210). El Senado no es el lugar adecuado y pretender convertirlo en foro multilateral de negociación y concertación no se compagina con la realidad en los Estados compuestos, en los que la fuerza, la agilidad y la eficacia de las relaciones directas entre ejecutivos han convertido esta vía en la forma habitual de resolución de conflictos territoriales y de articulación de intereses de las partes. Mediante las relaciones gubernamentales, en efecto, y a través de una gran variedad de órganos mixtos de distinta naturaleza, las instancias territoriales de gobierno están presentes en la toma de decisiones a escala federal y, por tanto, se

produce igualmente una representación territorial en el proceso de actuación federal (Albertí 2004: 293-294).

En EEUU los cauces de participación de los Estados en la decisión federal no se estructuran a través del Senado. Resulta revelador que el Senado no suscite ninguna atención en los artículos doctrinales donde se aborda el tema de la influencia de los intereses estatales en la decisión federal. Como la doctrina afirma, no existen en este país salvaguardas institucionales a los intereses estatales (Weissert 2013: 6). Ello no quiere decir que dichos intereses no se hallen presentes en la formación de la voluntad federal, pero no lo están a través del Senado sino por la acción de los *lobbys* individuales a través de las oficinas que los Estados sitúan en Washington y de las organizaciones intergubernamentales (Sáenz 2014: 54-59). La agregación e integración de intereses territoriales con el interés general federal se articula, por su parte, a través de las relaciones intergubernamentales impulsadas por el Gobierno federal. Basadas en concesiones dinerarias desde la Federación, las relaciones intergubernamentales impulsadas desde el centro no pretenden cubrir una insuficiencia financiera de los Estados, sino que los Estados realicen de modo voluntario en el ejercicio de sus competencias las prioridades fijadas federalmente. Su objetivo es la integración federal.

En Alemania, el *Bundesrat* constituye la sede general de las relaciones entre el gobierno federal y los ejecutivos territoriales, pero este tipo de relaciones se desarrollan al margen del propio órgano y su intervención, “como regla general que apenas admite excepciones”, se limita a ratificar las decisiones previamente negociadas por las burocracias ministeriales de cada *Land* (Arroyo 2010: 233 y Brouër 2010: 294-297). Paralelamente, predominan las relaciones intergubernamentales de carácter vertical. Desde 1969 dichas relaciones están reguladas en la Ley Fundamental y se han desarrollado con el aumento de las subvenciones federales y con la planificación conjunta de la política económica regional, de la agricultura y de la planificación de la educación, entre otros ámbitos considerados tareas comunes. En la reforma constitucional de 2006 se pretendió matizar su alcance como instrumento del *Bund* para determinar la acción de los *Länder*, pero lo cierto es que siguen siendo decisivas y la integración se logra eficazmente al incorporar el consentimiento territorial como clave del modelo.

En España, la CE no regula las relaciones intergubernamentales de carácter vertical y la colaboración entre el Estado y las CCAA se desarrolló de manera espontánea y estrechamente ligada al proceso de traspaso de competencias hasta la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que institucionalizó las relaciones y supuso un impulso claro a la colaboración multilateral. Más allá del sentido puramente informativo y del intercambio de puntos de vista o de solución de conflictos particulares, la finalidad de la cooperación vertical en el Estado Autonomo ha evolucionado con una clara orientación federal. Primero sirvió como instrumento para cubrir la insuficiencia financiera de las CCAA; en la actualidad, está vinculada a las subvenciones condicionadas y sirve para orientar el ejercicio de políticas autonómicas, pero también puede ser un medio de participación de los intereses territoriales en la decisión estatal, en la línea del federalismo cooperativo alemán. Un ejemplo de ello es la capacidad decisoria en materia de desarrollo reglamentario y fijación de condiciones mínimas otorgada al Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia por la Ley 39/2006, de 14 de abril (Sáenz 2014: 68-76).

En suma, si lo que se pretende con la reforma del Senado es potenciar la cooperación y hacer partícipes a los entes subestatales en las decisiones ejecutivas, financieras y europeas del Estado, las relaciones intergubernamentales son el medio idóneo. Para esto no hace falta el Senado. Las indispensables relaciones de colaboración y cooperación entre el Gobierno y las CCAA pueden encauzarse por vías más simples y directas, a través de conferencias sectoriales o generales, especialmente si, como sugiere

el Consejo de Estado, se da a éstas base adecuada mediante la oportuna reforma del artículo 145 CE (2006: 185).

VI. LA REFORMA DEL SENADO ES UN EMPEÑO INVIABLE, INNECESARIO E INÚTIL

El bicameralismo lleva décadas puesto en cuestión. En los Estados federales los poderes de las segundas Cámaras están siendo mermados a fin de evitar su utilización como instrumento de bloqueo de las políticas gubernamentales impulsadas por la primera Cámara. A esta tendencia responden la reforma constitucional alemana de 2006 y las propuestas de reforma del Senado austriaco y del Senado belga. Paralelamente se ha abierto el debate sobre su abolición. Nueva Zelanda eliminó su segunda Cámara en 1951. En Australia, el *Labour Party* ha planteado su supresión. En Canadá, la cuestión ha sido consultada a la Corte Suprema. En los Estados sin estructura federal, las segundas Cámaras también están siendo eliminadas. Dinamarca suprimió el Senado en 1953, Suecia en 1970, Croacia en 2001. Portugal optó por el unicameralismo en 1976. Noruega e Islandia optaron asimismo por una Cámara única, aunque con dos secciones. El Gobierno irlandés acaba de someter a referéndum la abolición del Senado, que ha sido rechazada por un 51,7% de los votos. Italia, en fin, como ha anunciado el nuevo primer ministro, Matteo Renzi, lo suprimirá como cámara legislativa en el marco de una reforma constitucional más amplia con la que pretende convertirlo en un órgano residual.

En España, por el contrario, seguimos empeñados en otorgar más poder político al Senado, transformándolo en una “verdadera” Cámara de representación territorial. Pero son esfuerzos manifiestamente estériles, porque una reforma del Senado en ese sentido, además de resultar insólita en el contexto comparado actual, es inviable, innecesaria e inútil.

Es inviable porque la indeterminación del modelo territorial autonómico, su apertura relativa, las tendencias separatistas que lo cuestionan y las dudas sobre su evolución o superación lastran cualquier acuerdo sobre la reforma constitucional preconizada. La falta de voluntad política del Partido Popular y de los nacionalistas bloquea cualquier iniciativa. Y en nada ayudan las dificultades técnicas que el empeño conlleva, como la asignación de nuevas funciones al Senado (siempre en detrimento del Congreso), la distribución de los senadores por CCAA, su forma de elección y la compatibilidad entre representación “territorialmente diferenciada” y representación indiferenciada en el seno del órgano complejo Cortes Generales, cuestiones sobre las que el consenso parece imposible.

La reforma preconizada es innecesaria. Por una parte, la efectiva integración de los intereses territoriales en la decisión común no depende de la existencia de una segunda Cámara, sino del sistema de partidos y del sistema electoral. Por otra parte, la articulación de la integración territorial que pudieran asignarse al Senado puede realizarse mediante vías menos formalizadas y, al igual que en el Derecho comparado, a través de las relaciones intergubernamentales con mayor flexibilidad y eficacia.

La reforma es inútil porque la representación territorial constituye una quimera en una democracia de partidos. Es una desafortunada metáfora configurada a partir de una anacrónica concepción confederal de la representación característica del primer federalismo.

La presencia en la segunda Cámara de los entes subestatales, de sus pueblos o de alguna de las instituciones que los representan mediante una representación específica

no permite estar presentes a las entidades territoriales como tales. La territorialidad en el origen no da lugar a una territorialidad en el resultado. En la práctica, un Senado reformado siguiendo cualquiera de los tres modelos posibles de designación de senadores duplicaría –y podría entorpecer– la representación política que tiene en el Congreso su lugar natural. Lo haría el modelo de elección directa de los senadores y el de elección por los parlamentos autonómicos, porque, al expresar mejor el pluralismo existente en las CCAA, desembocarían “en una composición partidista equivalente, en lo sustancial, a la Cámara baja. En ambos casos, el Senado no respondería a las CCAA sino a los partidos políticos que promueven a los senadores” (Aja 2014: 312). El Senado seguiría regido por una estructura grupocrática partidista. Y tampoco escaparía a esta dinámica el modelo dieta o consejo, en el que los senadores son designados por los gobiernos territoriales, puesto que el gobierno que los destaca es un gobierno de partido, o formado por una coalición de partidos, y el programa de gobierno es un programa de partido, o pactado por una coalición de partidos, por lo que sería imposible deslindar cuándo los representantes del territorio estarían actuando los intereses territoriales o su interés partidista (Ruiz 2007: 441 y Biglino 2004: 749).

Impulsar una reforma constitucional del Senado en sentido territorial no vale la pena. Las complicaciones de esta estructura bicameral serían múltiples sin obtener ventaja alguna. Conforme a la lógica del Estado de partidos volvería a expresarse en su seno una pluralidad de voluntades políticas indiferenciada de la ya presente en el Congreso. Si el objetivo que se pretende es impracticable, coincidimos con Garrorena (2009: 23) en que no existe razón justificada para no optar ya por la solución monocameral. La reforma del Senado no alumbrará una representación específicamente territorial. Y seguir manteniendo una Cámara irrelevante y humillada carece de sentido. Planteemos abiertamente la supresión del Senado.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ACKERMAN, B. (2000): “The New Separation of Powers”, *Harvard Law Review*, vol. 113, number 3, January 2000.
- AJA, E. (2006): “La reforma constitucional del Senado: Hacia una Cámara autonómica designada por los gobiernos”, en RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J., (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado-CEPC, Madrid.
- --- (2014): *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. (2004), “La representación territorial”, *Fundamentos*, 3, 2004.
- ALZAGA, O. (2006): “Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17.
- ARROYO GIL, A. (2010): “Las relaciones intergubernamentales en el federalismo alemán: el *Bundesrat* o Consejo Federal alemán”, en TUDELA, J. y KNÜPLING, F. (eds.), *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid.
- --- (2014): “Rasgos constitucionales del federalismo austriaco”, SOLOZABAL (ed.), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- BIGLINO, P. (2006), “El Senado, Cámara de conexión entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea”, en RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J., (eds.): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado-CEPC, Madrid.

- BLANCO VALDÉS, R. L. (2014): “Estados Unidos: una sola nación, bajo un gobierno federal”, SOLOZABAL (ed.), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- BROUËR, D. (2010): “Las relaciones intergubernamentales en el federalismo alemán: una perspectiva de la experiencia práctica”, en TUDELA, J. y KNÜPLING, F. (eds.), *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid.
- CASTELLÀ, J. M. (2014): “Canadá: un laboratorio del federalismo”, SOLOZABAL (ed.), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R. (1984): “Teoría y práctica del bicameralismo en España”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10.
- --- (2005): “Condicionamientos constitucionales de la reforma del Senado”, en VV.AA, *El Estado autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*, INAP, Madrid.
- DARNSTÄDT, T. (2005): *La trampa del consenso*, Trotta/Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid.
- GARRORENA MORALES, A. (2009): “Nuevas condiciones desde las que replantear el cometido de la doctrina respecto de la reforma del Senado”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 145.
- --- (2000): “Veinte años de democracia representativa en España”, en TRUJILLO, LÓPEZ GUERRA y GONZÁLEZ-TREVIJANO (eds.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid.
- HUBER, P. M. (2003): *Deutschland in der Föderalismusfalle?*, CF Müller Wissenschaft.
- “Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional”, en RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J., Eds. (2006): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado-CEPC, Madrid.
- PRESNO LINERA, M. A. (2005): “Las Cámaras de representación territorial en el Derecho comparado”, en BALADO RUIZ-GALLEGOS, M. (dir.), *La España de las Autonomías. Reflexiones 25 años después*, Bosch, Barcelona.
- PUNSET, R. (1987): *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid.
- --- (2004): “Razón e identidad del Senado”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70.
- RUIPÉREZ, J. (2012): *División de competencias y forma territorial del Estado*, Editorial Reus, Madrid.
- RUIZ RUIZ, J. J. (2007): *El veto del Senado*, CEPC, Madrid.
- SÁENZ ROYO, E. (2012): “Parlamento, partidos y Estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado”, *Revista de Derecho Político*, núm. 85.
- --- (2014): *Desmontando mitos sobre el Estado Autonómico*, Marcial Pons, Madrid.
- SOLOZABAL, J. J. (2014): “Una propuesta de cambio federal”, en SOLOZABAL, J. J. (ed.), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- VÍRGALA FORURIA, E. (2011): “Las relaciones de inordinación en el Estado Autonómico español”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151.
- WALL, B. (2013): “Time to consider Abolition of the Senate”, *Canadian Parliamentary Review*, Winter 2013.
- WATTS, R. L. (2002): “Electoral Rules and the Governability of Federations”, *Journal of Democracy*, vol. 13, number 2. ■