

## REFORMA DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SENADO

**Por Pedro Julio Tenorio Sánchez**  
*Letrado del Tribunal Constitucional*  
*Profesor de Derecho Constitucional*

### **I. Consideraciones generales acerca de la reforma constitucional y en concreto sobre la reforma constitucional planteada por el Gobierno**

#### **I. A. Consulta del Gobierno al Consejo de Estado reformado**

En su discurso de investidura al comienzo de la presente legislatura, el actual Presidente del Gobierno anunció que emprendería una reforma de la Constitución, para lo cual encomendaría un estudio al Consejo de Estado previamente reformado.

En efecto, el artículo 2.3 párrafo primero de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, en la redacción que le daría la Ley Orgánica 3/2004, establecería que *“el Consejo de Estado realizará por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite y elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende. Podrá llevar a cabo igualmente los estudios, informes o memorias que juzgue oportuno para el mejor desempeño de sus funciones”*.

Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, el Gobierno solicitó del Consejo de Estado que informara sobre las modificaciones de la Constitución Española relativas a cuatro cuestiones: la supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono, la recepción en la

Constitución del proceso de construcción europea, la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas, y la reforma del Senado. Se ofrecía al Consejo la posibilidad de abordar “el estudio de otros aspectos de las mencionadas modificaciones o estrechamente relacionados con ellas, que considere conveniente tener en cuenta para completarlas o mejorar su calidad técnica”.

En su acuerdo, el Gobierno hace una serie de consideraciones entre las que hay a que destacar la que sostiene que el acierto en los procesos de revisión constitucional depende de la conjunción de varios factores, entre los que destaca “que se genere en torno a las modificaciones un consenso asimilable al que concitó el texto que se quiere reformar”.

También conviene subrayar aquí una condición esencial que el Gobierno impone, la de que ninguna de las cuatro modificaciones que se quiere abordar “conjuntamente y con igual grado de consenso... pretende rectificar o invertir el núcleo de las decisiones adoptadas en su día por el constituyente. Antes bien, tienen en común su voluntad de completar y culminar en cada caso, adaptándolo al presente, el diseño normativo de 1978”.

## **I. B. Respuesta de los partidos y desarrollo posterior de los acontecimientos**

La reacción ante la iniciativa del Gobierno en los partidos y en particular en el Partido Popular no fue precisamente favorable. El Partido Popular, en efecto, empezó considerando toda la reforma constitucional inoportuna, si bien luego, aún manteniendo distancia respecto de la reforma en su conjunto, se ha mostrado favorable a reformar la desigualdad entre el hombre y la mujer en la sucesión a la Corona así como la posibilidad de añadir una cláusula en nuestra constitución relativa a la recepción del Derecho europeo.

Por su parte Convergencia i Unió y Partido Nacionalista Vasco, aunque no han realizado declaraciones formales en torno a la reforma de la Constitución, su postura se sabe de alguna manera o se intuye. Concretamente, puede considerarse que es indiferente hacia la problemática relativa a la sucesión de la Corona. Puede considerarse favorable a una cláusula que abra nuestro ordenamiento al Derecho europeo, acaso buscando “menos España” más que “más Europa”; en todo caso, en este ámbito, seguramente exigirían alguna referencia a la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado que se trasladaría a las instituciones europeas. Por lo que se refiere a la reforma del Senado, no han manifestado gran interés hasta donde hemos alcanzado a ver; en esta cuestión, lo que sí plantearían sería la necesidad de arbitrar un mecanismo de influencia en el nombramiento del Tribunal Constitucional y de los vocales del Consejo General del poder judicial. Por lo que se refiere a la enumeración, plantearían por un lado la cuestión de la denominación como naciones y por otro lado se plantearía la cuestión de la consideración de Navarra separadamente al País Vasco.

Frente a la respuesta del Partido Popular, no puede decirse que el Gobierno y el partido que lo sostiene reaccionaran buscando el apoyo del mismo. Más bien se intentó convertir la idea y los contenidos de la reforma constitucional en lo “políticamente correcto”, lo que más bien ahondó las diferencias y no se comprende muy bien si se buscaba el consenso. Pero conviene, llegados a este punto, hacer algunas precisiones sobre el consenso constitucional. En efecto, aunque en la actualidad parece considerarse que el consenso constitucional consistió en recabar el apoyo, para la elaboración de la Constitución, de todos los grupos políticos con representación parlamentaria, esto no fue exactamente así. En realidad, el llamado consenso constitucional era el consenso entre Unión de Centro Democrático y los partidos que

representaban a las fuerzas políticas que se habían opuesto al régimen anterior. Dicho con otras palabras, el consenso constitucional se oponía a lo que se llamaba “mayoría mecánica” que hubiera estado compuesta por Unión de Centro Democrático más Alianza Popular, que no se consideraba, a pesar de su eventual fuerza numérica, legitimada para elaborar la Constitución. Es decir, Alianza Popular, no se consideró necesaria, estrictamente, en el consenso constitucional. Cosa distinta es que ella decidiera apoyar los pactos en los que principalmente intervinieron Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español. Esta idea pesa implícitamente en el comportamiento posterior de las fuerzas políticas. Concretamente, periódicamente se asiste al intento de formar un “bloque constitucional”, compuesto por el Partido Socialista, los nacionalistas e Izquierda Unida del que se consideraría marginado al Partido Popular. Considero que se trata de una equivocación toda vez que el actual Partido Popular no es solamente el heredero de Alianza Popular, sino también el de Unión de Centro Democrático. Tanto por su apoyo electoral, que alcanza unos diez millones de votos, como porque en la década de los 90 del siglo pasado el Partido Popular refundado supo absorber a las principales personalidades políticas que habían compuesto Unión de Centro Democrático. En resumen, desde este momento hay que señalar que, ni políticamente, ni en términos de legitimidad democrática, ni en términos numéricos, cabe prescindir del actual Partido Popular para una reforma constitucional. Bastará señalar, para constatar lo último que los partidos que pretendan una reforma constitucional tendrían que contar con 210 diputados, mientras que en la actualidad, la suma de los partidos excluido el Partido Popular sólo llega a 202 diputados. En consecuencia, se contemple desde la perspectiva que se contemple, no cabe pensar en una reforma constitucional al margen del Partido Popular.

## I. C. Informe del Consejo de Estado.

En este contexto, rindió el Consejo de Estado su informe. En el mismo, muy sintéticamente, cabe señalar lo siguiente:

### a) *Supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono*

El Consejo concreta, sin demasiadas dificultades, las posibilidades para arbitrar una reforma de la sucesión a la Corona dando respuesta a los interrogantes formulados.

*La consulta del Gobierno era la siguiente:*

*“Se solicita del Consejo de Estado que se pronuncie acerca del modo de eliminar la preferencia del varón en el acceso al trono, establecida en el artículo 57.1 de la Constitución, salvaguardando expresamente los derechos del actual Príncipe de Asturias en relación con la sucesión a la Corona de España”.*

*El Texto que se propone es este:*

*“La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S.M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono corresponde a su hijo, el Príncipe heredero Don Felipe de Borbón, y después a los sucesores de éste según el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; y en el mismo grado, la persona de más edad a la de menos.*

*6. Las menciones que hace la Constitución al Rey y al Príncipe se entenderán hechas en su caso a la Reina que ocupe el trono y a la Princesa heredera, respectivamente”.*

O, alternativamente:

*“6. Las menciones que hace la Constitución al Rey y al Príncipe se entenderán hechas indistintamente al Rey o a la Reina y al Príncipe o la Princesa, según sea el caso”.*

El Consejo de Estado estima que la reforma del artículo 57.1 de la Constitución está sujeta a las reglas del artículo 168, por estar incluido aquél en su Título II (“De la Corona”) sin que pueda articularse por otras vías.

Por lo demás, ha de destacarse sobre este punto la sistematización de los problemas que se plantean y la síntesis de las posiciones doctrinales que hace el profesor Torres del Moral en el volumen publicado por el Consejo de Estado con su Informe y los diversos estudios de orden académico suscitados.

## **b) Recepción en la Constitución del proceso de construcción europea**

*A este propósito, el Consejo se muestra favorable a la inclusión de una cláusula de apertura al Derecho europeo y la formula.*

El texto de la consulta planteaba, exactamente, lo siguiente:

*“El Gobierno recaba del Consejo de Estado que se pronuncie concretamente sobre las siguientes cuestiones:*

- 1.- El modo de plasmar la manifiesta voluntad del pueblo español de participar, junto con las democracias europeas, en el proceso de construcción de la Unión.*
- 2.- La formulación de una cláusula expresa de integración del Derecho europeo en el sistema de fuentes.*
- 3.- La eventual conveniencia de diseñar un procedimiento específico para la ratificación de los Tratados de la Unión Europea, pronunciándose*

*en tal caso, sobre los requisitos, cauce procedimental y posibles límites de la misma”.*

La respuesta indica las siguientes posibilidades de reforma, entre otras:

*“PREÁMBULO. La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de:...*

*Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra y...*

*... participar activamente en el proceso de integración europea”.*

Nuevo Título [VII bis] u [VIII bis]

*“De la Unión Europea*

*Artículo X bis:*

*1. España participa en el proceso de integración europea y con este fin el Estado español, sin mengua de los principios consagrados en el Título Preliminar, coopera con los demás Estados miembros a través de instituciones comunes en la formación de una unión comprometida con el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales.*

*2. La prestación del consentimiento para la ratificación de los tratados a través de los que se lleva a cabo la participación de España en la integración europea requerirá la previa autorización de las Cortes Generales por mayoría absoluta de ambas Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, el Congreso, por mayoría de tres quintos, podrá autorizar la celebración de dichos tratados.*

*3. Dentro del marco establecido en el apartado 1, los tratados de la Unión Europea y las normas emanadas de sus instituciones en el ejercicio de sus competencias serán aplicables en España en los términos definidos por el propio Derecho de la Unión”.*

### **c) Inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas**

En cuanto a la enumeración de las comunidades autónomas, el Consejo la considera conveniente, formula una propuesta al respecto y va más allá haciendo una evaluación del estado autonómico y proponiendo precisar las características de las competencias estatales no transferibles ni delegables.

El texto de la consulta era el siguiente:

*“El Gobierno solicita del Consejo de Estado que informe sobre esta cuestión, precisando, en todo caso, los siguientes extremos:*

- 1.- Qué artículo o artículos de la Constitución son los más idóneos para llevar a cabo esa mención expresa e individualizada de las Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas.*
- 2.- Qué criterio o criterios se consideran más adecuados para ordenar su enumeración.*
- 3.- Qué consecuencias jurídicas produce la constitucionalización de la existencia de las Comunidades Autónomas en la Constitución y qué preceptos del texto constitucional convendría modificar para reflejarlas”.*

El texto que propone el Consejo es este:

*“Artículo x:*

- 1. Las Comunidades Autónomas que integran el territorio nacional son las siguientes: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Comunidad Foral de Navarra, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León. Son Ciudades Autónomas Ceuta y Melilla.”*



Tras los nombres castellanos indicados como usuales se añadiría en las Comunidades bilingües los equivalentes en su lengua propia. Para mantener el derecho de las Comunidades a fijar su propia denominación oficial, se añadiría al precepto que la incluya un apartado que expresamente lo preserve.

*“Artículo 2:*

*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, constituidas en Comunidades Autónomas, así como la solidaridad entre todas ellas.”*

Por lo que se refiere al Senado, el Consejo de Estado hace una propuesta muy comedida que en definitiva no cambia sustancialmente al Senado ahora existente, a la que nos referiremos más adelante.

## **I.D. Situación actual**

Por lo que se refiere a la situación actual, esto es, octubre de 2006, cabe señalar lo siguiente. El Gobierno y el partido que lo sostiene no se desdice del proyecto, pero lo declara en vía muerta. Se insiste en que se trata de un proyecto pendiente y de un proyecto conjunto que implicaría las cuatro reformas que se plantearon en el informe, pero no se oculta que en algunos puntos la situación ha llegado al bloqueo. Así, si por lo que se refiere a la igualdad del varón y la mujer en la sucesión a la Corona, habría acuerdo con las restantes fuerzas políticas en cuanto al fondo y contenido de la reforma, la cuestión es mucho menos pacífica en cuanto a la oportunidad, ya que se teme que la consulta se convirtiera en una consulta sobre la forma de la Jefatura del Estado; el punto menos conflictivo, el que presenta un consenso más generalizado y más amplio es el relativo a la inclusión de una cláusula que se refiera al Derecho europeo, pero tampoco se trata de un aspecto en que la

reforma sea urgente o claramente necesaria, pues no se puede perder de vista que hasta la fecha, ni siquiera el Tribunal Constitucional, en su dictamen relativo a la ratificación del proyecto de tratado para una Constitución europea lo consideró necesario. Por lo que se refiere a la enumeración de las Comunidades Autónomas en el momento actual, la cuestión resultaría difícil para el Gobierno toda vez que en las llamadas negociaciones para el proceso de paz es sabido que la postura de los nacionalistas sería la inclusión de Navarra junto al País Vasco. En lo que se refiere a la reforma del Senado, no ha despertado el entusiasmo de los partidos nacionalistas, que son los relevantes a efectos de dicha reforma.

De otro lado, ha de señalarse que en el momento actual resulta que el informe del Consejo de Estado casi ha satisfecho más al Partido Popular que al propio Gobierno socialista. En el momento presente, con el Estatuto de Cataluña en Vigo desde el pasado agosto (de 2006) y recurrido ante el Tribunal Constitucional por el Partido Popular, parece que es más bien el Partido Popular el que se plantea proponer una reforma de la Constitución para enumerar en la misma las competencias del Estado. Mientras tanto, los partidos nacionalistas, permanecen expectantes ante lo que puedan proponer los partidos de implantación nacional para configurar su postura propia.

### **I. E. Criterios para enjuiciar un proyecto de reforma de la Constitución.**

Para enjuiciar un proyecto de reforma, se han señalado que la misma debe contemplarse desde cuatro perspectivas. O dicho de otra manera, la misma debe cumplir cuatro requisitos para que produzca como fruto la mejora del funcionamiento de la propia Constitución. Se trata de cuatro requisitos que están unos con otros muchas veces muy relacionados de tal forma que con frecuencia cuando se descarta o se promueve una reforma de la Constitución es en varios de ellos conjuntamente en los que se está pensando de manera

implícita. Corresponde al Profesor Fernández-Miranda el mérito de haberlos enunciado específicamente en su trabajo relativo a la reforma del Senado publicado junto al Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional por el Consejo de Estado y el Centro de Estudios Políticos Constitucionales en 2006.

La reforma, en primer lugar, ha de ser necesaria o conveniente. Se entiende por mejora necesaria la que remueve un obstáculo para una mejora obvia en el funcionamiento de la vida constitucional. Un ejemplo claro lo constituyó la reforma que se realizó del artículo 13.2 CE en 1992: conceder el sufragio pasivo en las elecciones locales a los ciudadanos comunitarios no españoles era una mejora de nuestra democracia en sí y además removía un obstáculo para la ratificación del Tratado de Maastricht, que constituía una obvia mejora para la situación de nuestro país por cuánto suponía un progreso en la integración europea.

Una reforma constitucional puede no llegar a ser estrictamente necesaria, pero presentarse como conveniente, por suponer una mejor en el funcionamiento de la Constitución. Resulta por ejemplo una mejora conveniente introducir la igualdad del varón y la mujer en la sucesión a la Corona, toda vez que en la actualidad la generalidad de las fuerzas políticas y la opinión pública consideran que la preferencia del varón constituye un privilegio absolutamente contrario al signo de los tiempos. Si tenemos en cuenta que, el principal problema de tipo constitucional que hoy se plantea en nuestro país está constituido por las tensiones de signo confederal que plantean los partidos nacionalistas y en particular el Partido Nacionalista Vasco y Convergencia i Unió y hasta cierto punto Esquerra Republicana de Cataluña, una reforma del Senado que resultara satisfactoria para estas fuerzas políticas en el sentido de que se dieran por satisfechas y la aceptaran como fórmula de integración en España, evidentemente, sería altamente conveniente.

En segundo lugar, una reforma constitucional ha de ser oportuna. La oportunidad hace referencia a que la reforma constitucional se plantee en un contexto político que facilite la llegada a buen puerto de la misma. Es decir, cuanto menos crispación exista en el contexto político, cuanto menos profundas sean las diferencias entre las fuerzas políticas, más oportuna será una reforma constitucional si partimos de la base de que una buena reforma constitucional no debe consistir en la imposición de una versión de la Constitución de media España contra la otra mitad.

En tercer lugar, una reforma constitucional ha de ser viable, esto es, ha de ser previsible que la misma pueda permitir alcanzar el consenso respecto de la misma por parte de la inmensa mayoría de las fuerzas políticas del país. Se trata de un requisito, como puede verse, íntimamente relacionado con el anterior y con la idea de que la Constitución debe ser compartida por la inmensa mayoría de los ciudadanos y no debe ser nunca una imposición de la mitad del electorado a la otra mitad.

Una reforma constitucional, puede ser conveniente o necesaria, puede ser oportuna, puede ser viable, pero puede naufragar si no se acierta, y éste es el cuarto requisito, con la fórmula adecuada para llevarla a cabo. Así, como veremos más adelante, este requisito incide de alguna manera sobre los anteriores. En efecto, en lo que concierne a la reforma del Senado, la fórmula adecuada sería aquélla que diera satisfacción a los partidos nacionalistas, como protagonistas del sentimiento nacionalista, que, no nos engañemos, es el principal problema constitucional que en la actualidad tiene afrontar nuestro país.

Antes de entrar en el análisis de la reforma del Senado, adelantaré mi opinión respecto de las reformas propuestas por el Gobierno y en particular por

la versión que de las mismas nos ofrece el Consejo de Estado. Me baso para ello en las opiniones que proporciona el Profesor Fernández-Miranda en el artículo anteriormente citado, si bien él mismo se había escrito con anterioridad al propio informe del Consejo de Estado.

## **I.F. Breve juicio sobre las propuestas de reforma contempladas en el Informe del Consejo de Estado.**

### **1. Reforma de la Corona**

La reforma de la Corona contemplada ya no en abstracto, como hace el Profesor anteriormente citado, sino en la versión que nos ofrece el dictamen del Consejo de Estado, me parece conveniente, dudosamente oportuna, viable y que ha alcanzado una fórmula adecuada en el Informe del Consejo de Estado. En efecto, la conveniencia de la reforma es compartida por la generalidad de las fuerzas políticas, lo que la hace no sólo conveniente, sino también viable. Sin embargo, las fuerzas políticas no han dejado de manifestar alguna duda en cuanto a la oportunidad de la misma, toda vez que el referéndum que habría de celebrarse, (a lo que habría de añadirse la campaña electoral para las Cortes Constituyentes), daría lugar, en un contexto en el que existe alguna fuerza política con representación parlamentaria partidaria de la forma republicana de la Jefatura del Estado, al posible planteamiento del referéndum como una pregunta relativa a la forma de la Jefatura del Estado. Esto hace además que también haya dudas sobre la fórmula adecuada. En efecto, si en cuanto al contenido del texto constitucional reformado, la opción propuesta por el Consejo de Estado resulta en principio técnicamente aceptable, no dejan de plantearse algunas dudas al respecto, sobre todo en relación con la oportunidad. En este sentido, cabe señalar por una parte, que la inclusión del mantenimiento y la preferencia del príncipe Felipe en una disposición transitoria, no tiene al parecer antecedentes ni en nuestro Derecho ni en el

Derecho comparado, y podría plantearse como algo cuestionable toda vez que, se quiera o no, choca, o al menos plantea una excepción si se parte de un enfoque del problema desde la perspectiva de los derechos fundamentales y no desde la perspectiva de la funcionalidad de la institución. Quiero decir con ello, que en definitiva, la reforma que se propone mezcla la lógica de la funcionalidad de la institución con la lógica de los derechos fundamentales y por lo tanto, no deja de presentar algún flanco a la crítica. Por otra parte, si se llegara a celebrar un referéndum, habría que examinar cuidadosamente la fórmula de sometimiento al referéndum de la cuestión para que el mismo no se convirtiera en un referéndum sobre la forma de la Jefatura del Estado, que no es en absoluto obviamente lo que se pretende.

## **2. Reforma relativa a la cláusula de apertura al ordenamiento comunitario**

La reforma relativa a la cláusula de apertura al ordenamiento comunitario es seguramente la que menos problemas plantea. Parece suficientemente conveniente, porque la apertura definitiva de nuestro ordenamiento al comunitario tuvo lugar en virtud de un dictamen del Tribunal Constitucional, aprobado con ocasión de la ratificación del tratado que contenía un Constitución para Europa que, acaso no incluía cautela alguna y que, al producirse en un contexto de ratificación de un tratado que finalmente no entra en vigor puede plantear algunas dudas de interpretación y aplicación. La reforma parece oportuna y viable a la luz del parecer de las fuerzas políticas implicadas, si bien los partidos nacionalistas plantearían acaso alguna exigencia adicional en torno a la precisión de su participación en la formación de la voluntad de las instituciones europeas. Y en fin, la fórmula elaborada por el Consejo de Estado, parece, con alguna duda que pudiera plantearse como consecuencia de reivindicaciones nacionalistas, adecuada.

### **3. Enumeración de las Comunidades Autónomas**

Por lo que hace referencia a la enumeración de las comunidades autónomas, no parece ni necesaria ni conveniente. No parece oportuna ni viable y no parece que exista fórmula adecuada para llevarla a cabo. El principal problema que al respecto se plantea está en torno a la inclusión de Vitoria en el País Vasco, toda vez que en el caso de mantenerse reivindicaciones independentistas no se alcanza a comprender por qué la provincia de Vitoria habría de verse avocada a una separación del resto de España, y además, se plantea, desde la perspectiva contraria, la problemática de la inclusión o exclusión de Navarra en el País Vasco. Todo ello hace que en el momento presente, ni siquiera el Gobierno sea partidario de la fórmula del Consejo de Estado, habida cuenta de la interferencia que ello supondría en sus negociaciones con los nacionalistas, ni tampoco exista un acuerdo con el Partido Popular o con los nacionalistas.

### **4. Reforma del Senado**

Por lo que se refiere a la reforma del Senado, cabe calificarla, en abstracto, como conveniente, si es que se encontrara una fórmula para integrar a los nacionalismos en la dinámica de la multilateralidad. Pero, en la versión ofrecida por el Informe del Consejo de Estado, nos parece que la reforma ni es necesaria ni conveniente, ni parece ahora mismo oportuna y viable, ni se ha encontrado una fórmula adecuada, tomando como parámetro el contexto político español y no la solicitud del Gobierno, a la que sí considero que se ajusta la respuesta del Consejo de Estado.

## **II. Reforma de la regulación constitucional del Senado.**

En todo caso, y sin perjuicio de recordar que para el Gobierno los cuatro puntos sobre los que solicitó el informe habrían de ir unidos en una eventual reforma constitucional, es a la reforma del Senado a la que aquí nos debemos referir con más detalle. Para ello, vamos a distinguir tres apartados. En primer lugar, nos vamos a referir a lo que el Senado es en la actualidad y a las observaciones críticas doctrinales y políticas respecto del mismo. En segundo lugar, nos vamos a referir al modelo que ofrece el informe del Consejo de Estado. En tercer lugar, vamos a indicar qué opinión nos merece este modelo.

## **II.A. El Senado en la actualidad**

Es una opinión muy difundida la de que el Senado es en la actualidad una cámara inútil. Los profesores de Derecho constitucional nos hemos hecho eco una y otra vez en nuestras clases de la opinión generalizada según la cual habría una contradicción entre lo que la propia Constitución dice que es y lo que en realidad es. Concretamente, se ha repetido hasta la saciedad que, si bien el artículo 69.1 CE proclama que el Senado es la cámara de representación territorial, ello es posteriormente desmentido tanto en la realidad como incluso por el propio texto constitucional. Este último, concretamente, al configurar la composición del Senado no lo configura como un órgano representativo de las comunidades autónomas, que son los entes territoriales con significación política por excelencia, sino que lo configura más bien como una cámara elegida sobre la base de las provincias: en cada provincia, dice el art. 69.2 CE, se elegirán cuatro senadores por sufragio universal, libre, directo, y secreto por los votantes de cada una de ellas en los términos que señale una ley orgánica; a lo que añade el art. 69.5 que las comunidades autónomas designará además un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio, correspondiendo la designación de éstos a la asamblea legislativa, o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la comunidad



autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

A ello se añade la escasa importancia de las funciones encomendadas al Senado. Éste, en efecto, en el procedimiento legislativo ordinario tiene tan solo en definitiva, la posibilidad de retrasar como mucho dos meses la aprobación de una ley y el Gobierno no precisa de su confianza para continuar gobernando. Efectivamente, el artículo 90 dice que aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su presidente dará cuenta inmediata al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste. El Senado, en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta y el proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique con mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no con mayoría simple. A ello añade el art. 90.3 CE que el plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de 20 días naturales en los proyectos declarados urgente por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.

Por lo que se refiere al control del Gobierno, es verdad que las comisiones del Senado pueden ejercer funciones de control sobre el Gobierno (art. 109 y 110 CE), y que los senadores pueden plantear interpelaciones y preguntas al Gobierno y a cada uno de sus miembros (art. 111 CE), pero, en definitiva, el Gobierno no precisa de la confianza del Senado. El art. 108 CE dice que el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados; el art. 112 CE prevé la posibilidad del planteamiento de una cuestión de confianza tan sólo ante el Congreso de los

Diputados; el art.113 CE prevé la posibilidad de una moción de censura para exigir responsabilidad política del Gobierno tan sólo por parte del Congreso de los Diputados; y es que, en definitiva, es la confianza del Congreso de los Diputados la que es necesaria y suficiente al Gobierno para ser tal (art. 99 CE, que contiene la regulación de la investidura).

Es cierto que existen algunos supuestos en los que el Senado está equiparado al Congreso de los Diputados. En este sentido, el artículo 74 CE, en su apartado primero, dice que las cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título segundo atribuye expresamente a las Cortes Generales. En este aspecto, la importancia del Senado es superior a la que presenta en el procedimiento legislativo y en la función de control del Gobierno, si bien como es menos numeroso que el Congreso de los Diputados no puede decirse que sea literalmente equiparado al mismo. Además, el apartado segundo del art. 74 CE dice que las decisiones de las Cortes Generales previstas en los artículos 94.1, 145.2 y 158.2 se adoptarán por mayoría de cada una de las cámaras. El art. 94.1 se refiere a la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios particularmente relevantes: tratados de carácter político, tratados o convenios de carácter militar, tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el título primero, tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública y tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución; el art. 145.2 señala que los acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas no previstos en los estatutos de autonomía necesitarán la autorización de las Cortes Generales; el art. 158.2 CE hace referencia al fondo de compensación que tendrá como finalidad corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, “cuyos recursos serán distribuidos por

las Cortes Generales entre las comunidades autónomas y provincias, en su caso”.

Debe añadirse que el art. 74.2 CE dice que en el caso de la autorización de los tratados internacionales el procedimiento se iniciará por el Congreso, pero que en los otros dos casos (autorización de acuerdos entre comunidades autónomas, reparto del fondo de compensación) el procedimiento se iniciará por el Senado. A lo que añade que en ambos casos, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se intentara obtener por una comisión mixta compuesta por igual número de diputados y senadores. La comisión presentará un texto que será votado por ambas cámaras, y si no se aprueba en la forma establecida decidirá el Congreso por mayoría absoluta. En fin, también está casi equiparado el Senado al Congreso en el procedimiento de reforma constitucional, si bien también aquí la balanza se acaba inclinando de alguna manera en beneficio del Senado. Basta aquí con remitirse a lo dispuesto por los artículos 167 y 168 CE, que no es necesario analizar en detalle por cuanto se han referido a ellos otras ponencias a lo largo de estas Jornadas.

En suma, el Senado, en la práctica, se ha convertido, como ha dicho el Profesor Alzaga en una cámara “entrañablemente inútil”, en una cámara correctora del estilo del Congreso de los Diputados, o, como se ha ironizado, en el supremo órgano consultivo del Congreso de los Diputados. Ahora bien, resulta particularmente acertado el artículo mencionado anteriormente del Profesor Fernández-Miranda que explica que el Senado es así no porque haya habido una desviación de lo que quisieron los constituyentes o de lo que quiere el texto constitucional. A pesar de la proclamación del Senado como cámara de representación territorial, o acaso por ello, lo cierto es que los constituyentes ya configuraron la cámara como una cámara decididamente secundaria, como una cámara para la formación de políticos jóvenes que proporcionaba a los partidos una cantidad considerable de cargos de segunda línea que repartir entre sus

adeptos. Dicho de otra manera, la cámara no es lo que es porque la práctica se haya desviado de la voluntad de los constituyentes o de la voluntad objetiva de la Constitución, sino que es una cámara secundaria porque así lo quisieron los constituyentes y así lo quiere la Constitución. Sólo teniendo esto en cuenta se puede afrontar la exposición del modelo de Senado que nos ofrece el informe del Consejo de Estado.

## **II.B. Modelo de Senado que ofrece el Consejo de Estado**

### **1. Consulta**

Destaca el Consejo de Estado que el escrito del Gobierno advierte que las cuatro modificaciones a las que se extiende la reforma en estudio obedecen a una misma razón de ser: no se trata de *“rectificar o invertir el núcleo de las decisiones adoptadas en su día por el constituyente”*, *“antes bien, tienen en común su voluntad de completar y culminar, en cada caso, adaptándolo al presente, el diseño normativo de 1978”*. Por tanto, la reforma se dirige al perfeccionamiento y mejora del texto constitucional de 1978 a la vista de la experiencia de los últimos veintisiete años. Ello es particularmente evidente en relación con el Senado. Así, la primera referencia al alcance de la reforma dice que su objeto es hacer de esta Cámara lo que la propia Constitución define y proyecta para la misma.

El Gobierno consulta acerca del *“modelo que mejor se ajuste a las peculiaridades del sistema español de distribución territorial del poder político”* y plantea diversas cuestiones cuya expresión también contribuye a delimitar el alcance de la reforma. Las cuestiones son las siguientes:

*“1.- Las funciones que debe ejercer el Senado como Cámara de representación territorial y, en particular, el ámbito material y el grado de participación en el*

*ejercicio de la potestad legislativa, las tareas que le correspondería desempeñar como espacio de concertación y cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado y las atribuciones relacionadas con otros órganos constitucionales.*

*2.- La composición más adecuada para ejercer esas funciones y expresar la representación de los intereses territoriales, así como su articulación efectiva.*

*3.- La posición institucional del Senado en el seno de las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones como Cámara de representación territorial.*

*4.- Las consecuencias sistemáticas que comportaría en el conjunto de la estructura constitucional la adopción del correspondiente modelo de configuración del Senado”.*

## **2. Se descarta el modelo Bundesrat**

Sentadas estas premisas, lo primero que hace el Informe del Consejo de Estado es descartar el modelo del *Bundesrat* por considerar que no es un modelo de representación política ni de representación territorial en el sentido de nuestra Constitución. Conviene detenerse en las razones, acaso dogmáticamente fundadas, pero no convincentes jurídica ni políticamente, de este rechazo.

De representación territorial, dice el Consejo de Estado, cabe hablar sólo cuando la representación se articula de manera tal que a través de ella adquieren voz propia las diversas partes territorialmente diferenciadas de la comunidad política única, de la Nación. Los “territorios” no son ya simples circunscripciones electorales, sino la delimitación espacial de conjuntos políticos concretos que se incorporan en cuanto tales al proceso de formación de la voluntad del Estado.

Esta presencia de los diversos territorios del Estado en un órgano que contribuye a formar la voluntad de éste puede lograrse de muy diversos modos. Uno de ellos, en apariencia el más simple, es el de estructurar la representación de los diversos “territorios” a partir de su organización gubernamental. Un ejemplo de esta solución es el que ofrece la Constitución de la República Federal de Alemania con la configuración del Consejo federal (*Bundesrat*). Cada uno de los *Länder* está presente en él a través de miembros de sus respectivos Gobiernos y el voto de cada *Land* es siempre único, con independencia del valor que al mismo se haya de atribuir para determinar el sentido de la decisión de aquel Consejo a través del que los *Länder* “participarán, por medio del *Bundesrat*, en la legislación y en la administración de la Federación” (artículo 50). La simplicidad de la solución se logra así transformando la representación política, en la que el representante crea libremente la voluntad imputada a los ciudadanos, en una representación de un género muy distinto. La voluntad que el representante ha de hacer valer es la voluntad preexistente de una persona jurídica y la relación entre el miembro del *Bundesrat* y el respectivo *Land* se asemeja a la que, dentro de la Unión Europea, se da entre los ministros que en cada caso integran el Consejo y el Estado que cada uno de ellos representa. Los territorios que integran la República Federal, los *Länder*, están representados –o más bien “presentes”- en el *Bundesrat*, pero éste no es una “Cámara de representación territorial”, sino un órgano constitucional *sui generis*, dotado, eso sí, de funciones que en gran parte coinciden con las que son características de las segundas Cámaras.

El objetivo declarado de la reforma proyectada, que es la transformación del Senado en auténtica Cámara de representación territorial, modificando su estructura y sus funciones de acuerdo con su definición constitucional, no permite por ello sustituirlo, dice el Consejo de Estado, por un “Consejo” como el que se acaba de describir. Si el Senado ha de seguir siendo una de las dos Cámaras de las Cortes Generales, la representación que sus miembros

ostentan ha de ser política, pues de otro modo no podría formar parte del órgano que, según el artículo 66.1 de la Constitución, asume la representación del pueblo español.

Una “Cámara de representación territorial” sólo existe, en puridad, para el Consejo de Estado, cuando sus miembros ostentan una representación “política”, entendida como representación del cuerpo de ciudadanos delimitado por el territorio y no del aparato gubernamental de éste. Y como en nuestro tiempo el único fundamento de legitimidad posible de esa representación o, si se quiere, del poder de los representantes está en la elección, directa o indirecta, de los ciudadanos, la Cámara de representación territorial ha de ser también Cámara electiva.

### **3. Fortalecimiento de las funciones del Senado**

Esto sentado, se comprende que el modelo de reforma que el Consejo de Estado propugna es necesariamente muy modesto por más que intente reforzar al Senado. Veamos las medidas que al respecto establece el Informe, recogiendo la variante de las mismas que nos parece más destacable, en los casos en que se ofrecen varias posibilidades.

En primer lugar, se respeta la competencia universal del Senado en el procedimiento legislativo. Es decir, no se opta por un Senado especializado, sino por un Senado que ha de intervenir en la generalidad de los proyectos y proposiciones de ley que se tramiten en las Cortes Generales, lo cual, como es sabido no constituye novedad alguna.

En segundo lugar, se alarga en cuatro meses el proceso de estudio de los proyectos de ley por parte del Senado y se flexibiliza la reducción del plazo en los proyectos declarados urgentes. Esta modificación afectaría al artículo

90, cuyo apartado 2 fijaría el plazo de cuatro meses y el apartado 3 quedaría redactado en los siguientes o parecidos términos:

*“3. El plazo de cuatro meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados hasta el máximo fijado en la declaración, sin que en ningún caso pueda ser inferior a veinte días.”*

En tercer lugar, se intenta ampliar el elenco de supuestos en los que el procedimiento legislativo habrá de iniciarse en el Senado. Concretamente, se considera que estos supuestos habrán de ser los siguientes: en primer lugar, los del artículo 150 CE: leyes marco, leyes de transferencia o delegación y leyes de principios armonizadores; en segundo lugar, leyes relacionadas con el artículo 156.2 CE (que dice que las comunidades autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los estatutos); en tercer lugar, los supuestos del artículo 157.3 CE, que dispone que mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1 [apartado que se refiere a los recursos de las comunidades autónomas], las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las comunidades autónomas y el Estado; y en cuarto lugar, los supuestos del art. 158.2 CE (distribución del fondo de compensación).

Aunque el informe recoge varias opciones, cabe destacar aquí la que proponen refundir los artículos 88, relativo a los proyectos de ley, y 89, concerniente a las proposiciones de ley, en un único artículo, el 88, a fin de regular después en el artículo 89 los supuestos de primera lectura del Senado. El nuevo artículo 89 podría decir:



*“El procedimiento legislativo se iniciará en el Senado cuando se refiera a las leyes previstas en los artículos 150, 156.2, 157.3 y 158.2 de la Constitución o a materias cuya relevancia autonómica, a juicio del Gobierno, lo justifique.”*

Esta modificación requeriría además adecuar el apartado 1 del artículo 90, que quedaría redactado en los siguientes o parecidos términos:

*“Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por la Cámara en la que se hubiera iniciado el procedimiento legislativo, su Presidente dará inmediata cuenta al Presidente de la otra Cámara, quien lo someterá a la deliberación de ésta. Si la decisión del Senado en primera lectura fuera adversa a la tramitación del proyecto, el Gobierno podrá dirigirse al del Congreso con un mensaje motivado haciendo constar que el proyecto rechazado es necesario para el cumplimiento del programa político del Gobierno. En tal caso y si el Pleno del Congreso así lo acuerda, el procedimiento legislativo ordinario se iniciará en el Congreso y se seguirá por todos sus trámites.”*

También habría de precisarse en el artículo 74.2 su aplicación a los supuestos contemplados en el artículo 89 (en la redacción propuesta).

En cuarto lugar, se aumentan los supuestos en los que la resolución de las discrepancias entre las dos cámaras correspondería a una comisión mixta, si bien en todo caso la última palabra la seguiría teniendo el Congreso de los Diputados. En este sentido, el informe del Consejo de Estado dice que las tres últimas frases del apartado 2 del artículo 74 podrían decir:

*“En tales casos, así como en el de los procedimientos legislativos a que se refiere el artículo 89 y cuya tramitación parlamentaria se haya iniciado*

*conforme a él, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto que será objeto de votación en una y otra Cámara. Si la Comisión no puede llegar a una formulación común o si la alcanzada no mereciera la aprobación de ambas Cámaras, decidirá el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta de sus miembros.”*

En quinto lugar, se añadiría un retoque en cuanto a las iniciativas legislativas de las comunidades autónomas y a la iniciativa legislativa popular. Concretamente, por lo que atañe a la modificación del artículo 87 relativa a la iniciativa legislativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, alcanzaría sólo a su apartado 2, que podría quedar redactado en los siguientes o parecidos términos:

*“2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso o a la del Senado una proposición de ley, delegando ante la Cámara que corresponda un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.”*

Y el apartado 2 del vigente artículo 89 (apartado 3 del artículo 88, si se refunden) podría quedar así:

*“2. Las proposiciones de ley que, de acuerdo con el artículo 87, tome en consideración el Senado serán objeto de la tramitación parlamentaria.”*

*En sexto lugar, ya fuera hasta cierto punto del procedimiento legislativo, al ocuparse del Senado como espacio de concertación y cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado, también se introducen algunas novedades, aunque igualmente modestas. En este sentido, se propone*

*incluir en el artículo 110 un nuevo apartado que faculte al Senado para recabar la presencia de los miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a éstos para solicitar ser oídos. Correspondería al Reglamento del Senado, naturalmente, regular la iniciativa y la evacuación del trámite, sea en el Pleno o en una Comisión.*

El nuevo apartado del artículo 110 diría:

*“3. El Senado y sus Comisiones pueden recabar la presencia de los miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, quienes pueden, a su vez, solicitar ser oídos en las sesiones del Senado y de sus Comisiones.”*

En séptimo lugar, se preocupa el Consejo de Estado de constitucionalizar la participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad del Estado en cuanto la misma ha de participar en la formación de la voluntad de las instituciones europeas. En este sentido, se dice que las funciones del Senado en este ámbito deben ser las siguientes: el Senado debe ser la sede de los debates principales tanto en la fase “ascendente” -en lo que pudiera afectar a la determinación de la posición de España en la elaboración del Derecho comunitario originario y derivado- como en la “descendente” acerca del desarrollo, aplicación y ejecución de tal Derecho. En este sentido, se propone un precepto que disponga lo siguiente:

*“1. Las Comunidades Autónomas participan en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones de la Unión Europea y en la de ejecución de su Derecho en materias de relevancia autonómica, con arreglo a las leyes.*

*2. El Gobierno deberá informar al Senado sobre los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia para las Comunidades Autónomas.”*

#### 4. Composición y posición institucional

Entrando a considerar la composición del Senado y la posición institucional del mismo, en la línea de fortalecimiento de la cámara, se recoge la conveniencia de que la misma sea permanente.

El Senado quedaría configurado como Cámara permanente, con renovaciones parciales y sucesivas, que se producirían con ocasión o a consecuencia de las elecciones autonómicas a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y con la única excepción del supuesto constitucional de disolución del Senado previsto en el artículo 168 de la Constitución.

En cuanto a su composición concreta, se recogen varias posibilidades, entre las que destacaremos aquí la que se articula, conforme a la cual cada comunidad autónoma elegiría, como tal, a seis senadores, más uno por provincia que la componga, más uno por cada millón de habitante de su respectivo territorio.

El principal artículo afectado en este ámbito por la reforma propuesta sería el 69, cuyos términos podrían ser del siguiente tenor:

*“Artículo 69.*

- 1. El Senado es la Cámara de representación territorial.*
- 2. Cada Comunidad Autónoma elegirá 6 Senadores, otro más por cada millón de habitantes y otro por cada provincia de su respectivo territorio.”*

Los apartados 3, 4 y 5 podrían decir, en una de las versiones que se propone:

*“3. Los Senadores serán elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada Comunidad Autónoma, en los términos que señale la ley orgánica electoral general. La elección coincidirá con*

*la que se celebre a la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma, salvo en el supuesto de disolución del Senado previsto en el artículo 168, en el que coincidirá con las elecciones al Congreso.*

*4. Cada una de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla elegirá dos Senadores en los mismos términos previstos en el apartado 3. La elección coincidirá con la que se celebre para la constitución de la Asamblea de la Ciudad Autónoma, con la misma salvedad establecida en el apartado 3.*

*5. El mandato de los Senadores termina con la toma de posesión de los nuevos Senadores proclamados electos y, en su caso, en la fecha de disolución del Senado.”*

Todo ello incidiría en el régimen de disolución del Senado, lo que implicaría retoques en el art. 99.5 y 115, ambos CE: el art. 99.5CE podría quedar redactado en los siguientes términos:

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

En el artículo 115, la modificación propuesta limitaría su previsión al Congreso de los Diputados, con lo que su apartado 1 pasaría a decir:

*“1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso de los Diputados, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones.”*

Conforme a lo que es práctica usual, debería preverse que, hallándose disuelto el Congreso, se suspenden las sesiones ordinarias del Senado. Por ello, en el artículo 73.1 se añadiría un párrafo, tras punto y seguido, que dijera:

*“Expirado el mandato del Congreso o en caso de su disolución, el período de sesiones del Senado quedará en suspenso hasta la constitución del nuevo Congreso.”*

Habría que modificar consecuentemente el artículo 72.2:

*“2. Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. La elección en el Senado tendrá lugar una vez constituido el Congreso de los Diputados después de un proceso electoral. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.”*

*También se sugiere que podría rebajarse el número de senadores necesario para interponer recurso de inconstitucionalidad.*

## **5. Procedimiento de la reforma**

*En fin, es de señalar que el informe del Consejo de Estado dice que, aunque algunas de las reformas propuestas pudieran tramitarse por el procedimiento de reforma del artículo 167, y sólo algunas serían necesariamente tramitadas, independientemente consideradas, por el artículo 168, en caso de tramitarse una reforma que comprenda los cuatro puntos objeto de la consulta, dicha reforma habría de tramitarse por el procedimiento del artículo 168, toda ella, lo que no conllevaría que las partes de la misma que no precisaran del procedimiento superagravado pasaran a revestir esta forma*

*de rigidez extraordinaria.*

## **II.C. Valoración de la propuesta del Consejo de Estado**

Procede ahora analizar si la propuesta de reforma del Senado que ofrece el Consejo de Estado es necesaria o conveniente, es oportuna y viable, y si el modelo que nos proporciona es adecuado para satisfacer las necesidades o conveniencias. A tales efectos, nos resulta particularmente útil las consideraciones que hace el repetidamente citado Profesor Fernández-Miranda en el trabajo a que ya hemos hecho referencia, por más que sus consideraciones se refieran a la reforma del Senado en abstracto y no al modelo que nos ofrece en concreto el Informe del Consejo de Estado. Convengo con el mencionado profesor en que una cosa es constatar que nuestro Senado es una cámara de escasa utilidad y otra cosa distinta considerar necesaria una reforma que fortalezca sin más la segunda cámara. Coincido con su opinión de que la reforma del Senado no está madura y así mismo, con la opinión que me parece advertir en su trabajo según la cual, puestos a reformar el Senado, la única reforma que parece conveniente sería una reforma que transformara nuestro Senado en algo parecido al *Bundesrat*, pero sólo siempre y cuando ello diera satisfacción a las aspiraciones de los nacionalismos y los integrara en la lógica de la multilateralidad.

### **1. Necesidad**

Así pues, una reforma como la propuesta por Consejo de Estado no parece ni necesaria ni conveniente. Fortalecer el Senado por fortalecerlo, estableciendo dificultades en el funcionamiento conjunto de las dos cámaras por establecerlas, cuando con ello no se consigue integrar en absoluto a los nacionalismos que son el problema constitucional que tiene planteado nuestro país, no tiene sentido. En efecto, la reforma que propone el Consejo de Estado,

ciertamente es coherente con lo que le propuso el Gobierno y también coherente con lo que quisieron los constituyentes, pero ni es una reforma necesaria por imperativo jurídico ni parece remotamente que pueda satisfacer a los nacionalismos que plantean tensiones confederales en nuestra Constitución. La reforma se movería en la línea de la reforma que se hizo en el Reglamento del Senado de 11 de enero de 1994, que intentó potenciar la función territorial del Senado, creando una Comisión General para las comunidades autónomas. Ahora bien, es unánime la opinión de que tal reforma fracasó, y fracasó principalmente porque los nacionalistas no han visto satisfechas sus aspiraciones con la misma.

## **2. Oportunidad y viabilidad**

En segundo lugar, la reforma no parece ni oportuna ni viable. Si a la altura de 1994 el Profesor y expresidente del Tribunal Constitucional Tomás y Valiente podía considerar inoportuna la reforma eventual del Estado, por el ambiente de crispación reinante en la vida política española, parece claro que el ambiente o contexto político actual, a la altura de octubre 2006, es peor que entonces. Para empezar la mayoría con la que cuenta el Gobierno como apoyo en el Congreso de los Diputados es más escasa que la que tenía entonces. Para seguir, el nacionalismo vasco no había apostado por la independencia todavía como lo ha hecho ya en la actualidad en la que el llamado Plan Ibarretxe, si bien ha dejado de ocupar las primeras páginas de los diarios, no ha sido en absoluto abandonado como proyecto por el Gobierno del País Vasco. Como tampoco había entonces una fuerza en Cataluña que apostara por el independentismo y que hubiera alcanzado representación parlamentaria como lo es en la actualidad Esquerra Republicana de Cataluña, que ha condicionado poderosamente el Gobierno tanto de la Generalidad de Cataluña como el propio del Estado español en las últimas legislaturas correspondientes. La distancia entre el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español



parece mucho mayor que entonces. Ha de destacarse en este sentido que están claramente separados en cuanto a la estrategia a seguir frente a ETA y que, sea ello estrategia del Gobierno o sea resultado de las posturas políticas del Partido Popular, este último está mucho más distanciado, no sólo del Partido Socialista, sino del resto de las fuerzas parlamentarias de lo que lo estaba entonces. Todo ello hace, difícilmente viable la reforma constitucional. Ésta no es jurídicamente posible sin el Partido Popular, porque sería necesario la aprobación de la misma por 210 diputados, y los partidos distintos del Partido Popular sólo cuentan con 202 votos, ello sin contar con la inconveniencia política de aprobar una reforma de la Constitución en contra del parecer de un partido que tiene detrás diez millones de votos y que es el heredero no sólo de Alianza Popular sino también de Unión de Centro Democrático.

A ello debe añadirse que la reforma que postula el Consejo de Estado difícilmente serviría para que los nacionalismos pasaran de la lógica de la bilateralidad a la lógica de la multilateralidad, y para que dejaran de plantear tensiones confederales. Una reforma del Senado de interés solamente puede plantearse cuando signifique un progreso en este sentido. Introducir dificultades de funcionamiento en el Parlamento o en el Estado que no resuelvan mínimamente los problemas constitucionales que se tienen planteados, no tienen sentido. Lo cual, en definitiva, hace que solamente se considere viable una reforma capaz de atraer a los nacionalistas.

### **3. Adecuación**

De lo dicho anteriormente ya se desprende la consideración que merece la propuesta del Consejo de Estado desde la perspectiva de la adecuación del modelo. El modelo que se propone, será efectivamente coherente con la propuesta del Gobierno y también con la voluntad subjetiva de los constituyentes de 1978, pero no parece suficiente para resolver el problema

constitucional que tiene planteado nuestro país. En efecto, el modelo que puede parecer adecuado y conveniente para intentar resolver este problema es el que más ofrezca a los nacionalismos y este modelo, no parece ser otro que el modelo del *Bundesrat*.

En efecto, por lo que se refiere a la composición, éste es el modelo que más puede ofrecer a los nacionalistas ya que si los mismos consiguen gobernar en la correspondiente comunidad autónoma, lo cual ha ocurrido en la mayoría de los años que lleva vigente la Constitución, dominarían el sentido del voto de sus representantes en el Senado completamente. Ninguna otra composición de la cámara puede ofrecer tanto, ni cuando la misma sea elegida por elección popular ni cuando la misma sea elegida por la asamblea legislativa, ya que es evidente que en estos casos, alguna representación tendrán las minorías. En el trabajo que venimos mencionando del Profesor Fernández-Miranda se hace una proyección de los resultados que se obtendrían con determinados modelos de Senado. En concreto, se ensaya un Senado que estuviera compuesto por cinco senadores por cada comunidad autónoma más otro senador por cada medio millón de habitantes del respectivo territorio, más los diecisiete presidentes de las comunidades autónomas; en este Senado, que tendría 180 escaños, con un sistema mayoritario el Partido Popular más el Partido Socialista obtendrían entre 144 y 169 escaños, mientras que el PNV obtendría solamente 9 y Convergencia i Unió solamente 17; si el sistema fuera mayoritario de voto limitado los mencionados partidos de implantación nacional obtendrían entre 152 y 167 escaños, mientras que el PNV obtendría 8 y Convergencia i Unió 13; con un sistema proporcional como el de D'Hondt los nacionalistas obtendrían entre 12 y 18 escaños. Y si el Senado fuera elegido por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas se comprende fácilmente que también estaría dominado por el Partido Popular y el Partido Socialista.

Así pues, el modelo *Bundesrat* es el que más puede ofrecer, pero no tiene sentido pasar a él si no es aceptado por los nacionalistas como vehículo para transitar desde el bilateralismo en el que parecen instalados hacia el multilateralismo. El problema que existe en España, y que no existe en Estados federales, como Estados Unidos, Suiza, o la República Federal Alemana, es que existen tensiones de tipo confederal más que federal, que existen partidos que rechazan la inclusión en España como Estado. Por tanto, la respuesta a la cuestión de cuál sería el Senado más adecuado al problema constitucional que tiene España es que el modelo más adecuado sería el *Bundesrat*, siempre y cuando tal modelo sea aceptado por los nacionalistas para pasar a integrarse en la lógica del multilateralismo.

Tampoco desde el punto de vista de la función que debe cumplir el Senado se puede compartir el informe del Consejo de Estado. En efecto, el Senado debe tratar de resolver los problemas que plantea el Estado autonómico, tengan naturaleza legislativa o no. Esto significa que debe ser un Senado especializado, que no bloquee la generalidad de la legislación del Estado. Es sabido que recientemente la República Federal Alemana ha llevado a cabo una reforma constitucional por considerar que el *Bundesrat* participaba en la elaboración de un excesivo número de leyes federales y bloqueaba el funcionamiento del Estado. El Senado que habría de introducirse habría de tener, como señala el Profesor Fernández-Miranda, funciones legislativas especializadas y funciones no legislativas. Como legislativas, habría de participar en los estatutos de autonomía en la ley de financiación de las comunidades autónomas, en la distribución del fondo de compensación y en las leyes del art. 150 CE: leyes marco, leyes de transferencia o delegación y leyes de armonización.

Entre las funciones no legislativas cabe destacar que debía realizar la función de canalizar la participación de las comunidades autónomas en la

política comunitaria europea, coordinar a las comunidades autónomas, control de la política autonómica del Gobierno y participación en nombramientos de otros órganos constitucionales.

### **III. Consideración final**

No voy a hacer una relación de conclusiones sobre el tema. En el libro que he venido mencionando a lo largo de mi intervención, que contiene el informe del Consejo de Estado, pueden encontrarse claramente sintetizados, en el trabajo del profesor Garrorena, tanto las cuestiones a tener en cuenta en trabajos posteriores sobre la composición del Senado como las cuestiones a tener en cuenta en los trabajos futuros acerca de las funciones del Senado. A él me remito.

Concluyo. Para terminar, cabe señalar que la lectura del volumen que el Consejo de Estado y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales han publicado con el informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional y una serie de brillantes debates académicos, hace plantearse el siguiente interrogante. No se alcanza a comprender por qué el Consejo de Estado, en el ejercicio de esta nueva función de estudio e investigación ha sido llamado a informar sobre estas cuatro reformas puntuales y no ha sido en cambio llamado a estudiar la constitucionalidad de otros temas acaso más trascendentales e inmediatos como son la bilateralidad en las relaciones entre Estado y comunidades autónomas, en empleo del término nación o expresiones similares para calificar a las comunidades autónomas o el modelo de financiación de las comunidades autónomas. Pues en efecto, da la impresión de que el mencionado informe y los estudios que lo acompañan han sido rápidamente desbordados por la realidad.

Barbastro, 28 de octubre de 2006.