

EL SENADO Y SU REFORMA (UN CLÁSICO DE NUNCA ACABAR)*

ANTONIO CIDONCHA MARTÍN**

Resumen: Una segunda Cámara solo parece tener sentido como Cámara de representación de las entidades territoriales. En este sentido, la Constitución define el Senado como Cámara de representación territorial. Sin embargo, el Senado no es una Cámara de representación territorial propiamente dicha, ni en su composición ni en sus funciones. Por ello, desde hace tiempo se han sucedido los intentos de reforma constitucional (que han quedado en eso) y las propuestas doctrinales. El presente trabajo sintetiza estas propuestas y concluye con unas consideraciones personales del autor.

Palabras clave: Bicameralismo. Senado. Cámara de Representación Territorial. Comunidades Autónomas. Reforma constitucional.

Abstract: A second camera only seems to make sense as representing the Chamber of territorial entities. In this sense, the Constitution defines the Senate as the Chamber of territorial representation. However, the Senate is not a camera of territorial representation itself, nor in its composition or in its functions. Thus, for some time there have been attempts at constitutional reform (which are left in it) and doctrinal proposals. This paper summarizes the proposal and concludes with the author's personal considerations.

Keywords: Bicameralism. Senate. Chamber of territorial representation. Autonomous Communities. Constitutional reform.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN; I. SOBRE EL BICAMERALISMO EN GENERAL: ¿POR QUÉ DOS CÁMARAS? RAZONES (Y SINRAZONES); II. SOBRE EL SENADO EN ESPAÑA: 1. Sobre el Senado que fue: el Senado español en la historia (un apunte); 2. El Senado de la Constitución de 1978: lo que *es* y lo que *no es*; A. La doble naturaleza del Senado en la Constitución; B. La composición del Senado de la Constitución de 1978; C. Las funciones del Senado de la Constitución de 1978; III. SOBRE LA REFORMA DEL SENADO: 1. Introducción; 2. Reformas e intentos de reforma; A. La reforma del Reglamento del Senado; B. Los intentos

* Fecha de recepción: 15/09/2011.

Fecha de aprobación: 31/01/2012.

** Profesor contratado doctor de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Madrid.

Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación «*La apropiación estatutaria de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre competencias: posibilidades y límites*» (investigador principal: profesor-doctor D. Juan José Solozábal Echavarría). Plan Nacional de I + D subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (DER 2008 -05693/JURI).

de reforma constitucional: el Informe del Consejo de Estado; 3. El posible Senado reformado: propuestas doctrinales (y del Consejo de Estado); A. Planteamiento introductorio; B. La composición del Senado: alternativas; C. Las funciones del Senado; IV. CONSIDERACIONES FINALES: 1. Sobre la composición del Senado; 2. Sobre las funciones del Senado; 3. Sobre la posición constitucional del Senado; A. Sobre la naturaleza dual del Senado; B. Sobre la posición del Senado en relación con el Congreso; 4. Una consideración final última.

INTRODUCCIÓN

Basta echar un vistazo a la página web del Senado, a la sección “Otra documentación”, para comprobar que la literatura sobre la reforma del Senado es ingente. Este es uno de los asuntos más tratados por los constitucionalistas, un verdadero clásico entre nosotros. Pero llevamos con él mucho tiempo, porque el incesante esfuerzo doctrinal no se ha visto todavía coronado con una reforma constitucional, intentada varias veces sin éxito. La reforma del Senado bien merece ser calificada como *el clásico de nunca acabar*.

En las páginas que siguen pretendo: primero, explicar las razones (y sinrazones) que justifican el bicameralismo (epígrafe I); segundo, dar cuenta del Senado que tuvimos y, sobre todo, del que tenemos (epígrafe II); y tercero, presentar, de modo sintético, las líneas generales de la reforma del Senado, en el parecer de la doctrina (epígrafe III). Todo ello con ánimo descriptivo y pretensión de síntesis: no busco (ni puedo) ser exhaustivo. Tampoco pretendo hacer una labor de erudición bibliográfica. No es el cometido de un trabajo de estas características. Concluiré con unas consideraciones finales (epígrafe IV), que reflejan mi punto de vista sobre este clásico de nunca acabar.

I. SOBRE EL BICAMERALISMO EN GENERAL: ¿POR QUÉ DOS CÁMARAS? RAZONES Y SINRAZONES

1. Decía SIEYES que no tiene demasiado sentido tener dos Cámaras porque, si las dos están de acuerdo, una de ellas es inútil y, si no lo están, una de ambas no representa la voluntad general. En puridad, dado que la soberanía radica en una sola e indivisible nación, la representación de ésta debe –lógicamente– articularse en una sola Cámara: la Asamblea Nacional, compuesta de diputados o representantes de la nación en su conjunto, del todo y no de sus partes. Así se plasmó en la Constitución francesa de 1791, fruto de la Revolución francesa de 1789.

El razonamiento anterior nos incita a indagar en *la o las* razones que justifican el bicameralismo, dado que es la tónica dominante en los Parlamentos de los Estados democráticos. Si apelamos a la historia, dos son también las razones que explican la existencia

de dos Cámaras, lo que se corresponde con dos modelos, a uno y otro lado del Atlántico: el británico y el norteamericano.

2. En el modelo *británico*, una de las cámaras (Cámara de los Comunes) era elegida por el cuerpo electoral, aunque no por toda la población, sino por una parte de ella (el sufragio era censitario). Era un órgano representativo, aunque no democrático. La otra cámara (la Cámara de los Lores), por el contrario, se componía –y aún se compone– por miembros natos y vitalicios y otros designados libremente por la Corona¹. Era un órgano aristocrático –llamado por ello Cámara alta– cuya función era la de servir de freno o contrapeso conservador a la Cámara electiva –la Cámara baja–, en connivencia con la Corona. Esta función de freno se traducían en la capacidad para vetar la entrada en vigor de los proyectos de ley (*Bills*) aprobados por la Cámara de los Comunes. Este modelo bicameral, vigente en toda su plenitud en Gran Bretaña durante los siglos XVIII y buena parte del siglo XIX, se extendió al constitucionalismo continental durante el siglo XIX (incluyendo a Francia).

En un contexto no democrático, la justificación de la segunda Cámara era clara: frenar a la Cámara electiva. Sin embargo, la progresiva democratización de los Estados europeos desde el último tercio del siglo XIX –con la extensión del sufragio universal– privará de sentido a una Cámara de esta naturaleza. En esta tesitura, en los Estados europeos inspirados en el modelo británico, bien ha desaparecido su Cámara alta (es el caso de algunos países nórdicos –Dinamarca en 1953 o Suecia en 1969–); bien se ha mantenido el bicameralismo, pero democratizando su Cámara alta, de manera que ésta ha pasado a ser elegida por sufragio universal, al igual que la Cámara baja y, además, ambas Cámaras desempeñan las mismas funciones (es el caso de Italia o el de Bélgica antes de sus reforma federal²). Como residuo del pasado se mantiene la Cámara de los Lores británica, pero al precio de una progresiva pérdida de poderes, entre ellos el de impedir la entrada en vigor de los proyectos de ley aprobados en la Cámara de los Comunes (desde la *Parliamentary Act* de 1911, modificada en 1949³). Si se mantiene en pie es, sin duda, por el peso de tradición y por su contribución a la mejora de la calidad de las leyes.

Cabe preguntarse así por el sentido de tener dos Cámaras igualmente electivas y que ejercen las mismas funciones. En apoyo de una segunda Cámara, de un Senado o Cámara Alta, suelen alegarse principalmente dos razones: su condición de Cámara de *enfriamiento* o de Cámara de *reflexión*. En su calidad de Cámara de *enfriamiento*, la segunda Cámara evita

¹ Sobre la Cámara de los Lores, *vid.*, como trabajo más reciente, el de AHUMADA RUIZ, M.A., “La Cámara de los Lores”, en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (ed.), *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Senado, Madrid, 2008, pp. 215 y ss.

² Sobre los Senados italiano y belga, *vid.*, respectivamente, AGUADO RENEDO, C., “Informe sobre el Senado italiano”, y VERDUSSEN, M., “El Senado belga: pasado, presente y futuro”, ambos en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (ed.), *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, op. cit., pp. 131 y ss. y 191 y ss., respectivamente.

³ Desde 1911, cualquier proyecto de ley aprobado por la Cámara de los Comunes y rechazado por la Cámara de los Lores podía ser propuesto para sanción real si era aprobado en los Comunes en tres períodos de sesiones sucesivos, mediando dos años entre el veto de los Lores y la aprobación de los Comunes. Desde 1949, este lapso de tiempo se reduce a dos períodos de sesiones y un año.

la excesiva concentración de poder en una sola Cámara, dominada además por el Gobierno a través de la mayoría política que le apoya. Esto es: si la segunda Cámara es de un color político distinto al de la primera, puede ofrecer un cierto freno, mayor o menor según el peso que constitucionalmente se le otorgue; si, por el contrario, es del mismo color, en todo caso permite a la oposición debatir de nuevo los asuntos más problemáticos. En su calidad de Cámara de *reflexión*, la segunda Cámara permite examinar dos veces las iniciativas legislativas y, por ello, brinda la oportunidad de mejorarlas técnicamente y de completarlas con enmiendas que no han podido introducirse en su paso por la primera Cámara.

En verdad, no parecen razones muy poderosas para sostener el bicameralismo. En lo que se refiere a la primera razón (Cámara alta como Cámara de *enfriamiento*), conviene distinguir según que las dos Cámaras tengan el mismo peso (bicameralismo perfecto) o que, por el contrario, la Cámara alta sea una Cámara subordinada a la Cámara baja, que tiene siempre la última palabra en el procedimiento legislativo (bicameralismo imperfecto). En el primer caso (bicameralismo perfecto), la Cámara alta puede bloquear la acción del Gobierno, impidiéndole sacar adelante sus proyectos legislativos, lo que no es precisamente algo que deba valorarse positivamente *per se*: el Gobierno debe poder ser controlado, pero también debe poder gobernar, no puede ser condenado a la impotencia legislativa. Si la última palabra la tiene la Cámara baja (bicameralismo imperfecto), la Cámara alta, a lo sumo, podrá retrasar, pero no impedir, la entrada en vigor de las iniciativas gubernamentales, en un ejercicio de filibusterismo inútil. En lo que se refiere a la segunda razón (la Cámara alta como Cámara de *reflexión*), resulta difícil ver qué mejoras técnicas pueden aportar quienes son elegidos con arreglo a los mismos criterios que los miembros de la Cámara baja, esto es, quienes, en principio, no tienen una cualificación especial. Acaso pueda tener sentido en la Cámara de los Lores, pero no en otras segundas Cámaras de reclutamiento idéntico al de sus primeras Cámaras.

No siendo muy poderosas las razones anteriores, solo alguna razón poderosa puede hacer preferible el sistema bicameral al monocameral. Esta razón poderosa es la existencia de Estados territorialmente descentralizados⁴. Ello nos lleva al segundo modelo de bicameralismo, el modelo *americano*.

3. El modelo *americano* fue articulado en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, vigente con las modificaciones introducidas a través de enmiendas adicionadas al texto originario. Como es conocido, el bicameralismo de la Constitución de 1787 responde a un compromiso entre posiciones discrepantes a partir de un acuerdo inicial. El acuerdo inicial: los Estados que se unían querían un órgano a través del cual participar en la formación de voluntad de la Federación; era la contrapartida indispensable a la cesión de soberanía. La

⁴ Sobre el sentido de las Cámaras territoriales en los Estados compuestos, *vid.* DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “El sentido de las Cámaras territoriales en los Estados compuestos: la garantía de un ámbito propio de decisión de los niveles territoriales”, en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (ed.), *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, op. cit., pp. 435 y ss. En la misma obra, véase también DE CARRERAS SERRA, F., “El Senado: control política y eficacia funcional”, op. cit., pp. 77 y ss.

discrepancia: los Estados más poblados querían que en ese órgano (el Parlamento) estuvieran representados los Estados por un número de representantes proporcional a la población de cada Estado; por el contrario, los Estados menos poblados querían una representación igual por Estado. El compromiso fue crear dos Cámaras, una (la Cámara de Representantes), en la que el número de miembros depende de la población de cada Estado; otra (el Senado), formada por dos representantes por Estado. Hasta 1913, los senadores eran elegidos por los Parlamentos estatales, mientras que los representantes lo eran directamente por el cuerpo electoral. Desde 1913 (enmienda XVII), los senadores serán elegidos por el cuerpo electoral.

El modelo *americano* de bicameralismo está ligado al federalismo. Desde que se implantara el Estado federal en la Constitución de 1787, los Estados descentralizados territorialmente (llámense o no Estados Federales) tienen dos Cámaras: una que representa al conjunto del Estado y otra que, presuntamente, representa a las entidades territoriales (llámense Estados federados u otra cosa). La segunda Cámara (el Senado) se nos aparece a primera vista como una Cámara de representación *territorial*. Es el caso, en Europa, de Suiza, Austria o Alemania, por citar tres ejemplos significativos de Estados federales.

Siendo las dos Cámaras de naturaleza distinta, parece tener sentido el bicameralismo. La segunda Cámara ya no se nos aparece como una repetición inútil o disfuncional de la primera Cámara, porque la representación es distinta. Además, la Cámara *territorial* cumple la función de servir a la integración en el Estado de las entidades territoriales. A la formación de la voluntad estatal concurren el pueblo en su conjunto (a través de la primera Cámara) y los *territorios* (a través de la segunda Cámara).

En realidad, no existe un patrón único de bicameralismo en los Estados descentralizados⁵. La segunda Cámara puede estar formada por un número igual de representantes por Estado (Estados Unidos o Suiza⁶) o por un número desigual en función de la población de cada Estado (Austria o Alemania⁷). Los miembros pueden ser elegidos directamente por el cuerpo electoral de las entidades territoriales (Estados Unidos o Suiza⁸), designados por los Parlamentos de las entidades territoriales (Austria) o incluso por los Gobiernos de las mismas (Alemania). En fin, siendo común que las segundas Cámaras participen en la función

⁵ Sobre las segundas Cámaras en los Estados descentralizados, *vid.* ALBERTÍ ROVIRA, E, “Senado y representación territorial”, en *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional (libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo)*, 1ª edición, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 841 y ss.

⁶ Cada uno de los 20 cantones elige 2 representantes. Los 6 “medios cantones” eligen 1. Se mantiene así el principio de igualdad de representación.

⁷ En Austria, entre 3 y 12, en función de la población de cada Estado. En Alemania, entre 3 y 6. La proporcionalidad no es absoluta, sino que tiene límites. En Alemania ningún *land* tiene más del doble de representación que otro.

⁸ La Constitución federal remite el método de elección a la regulación de cada cantón. No obstante, todos ellos cuentan con un sistema de elección directa. En particular, sobre el Senado suizo, *vid.* RODRÍGUEZ-PATRÓN, P., “El Consejo de Estado Suizo”, en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (ed.), *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, op. cit., pp. 347 y ss.

legislativa estatal, conjuntamente con las primeras, el peso de aquéllas respecto de éstas no es el mismo: va desde la igualdad total, respecto del conjunto de la legislación (Estados Unidos y Suiza), a la subordinación respecto de la primera Cámara (Austria⁹), pasando por la igualdad parcial, respecto de determinados ámbitos de la legislación (Alemania¹⁰).

Hay tantas segundas Cámaras como Estados territorialmente descentralizados. Pero, en puridad, y frente a lo que a primera vista pudiera parecer, hay algo común en todas ellas: no son, en sentido estricto, Cámaras de representación de las entidades territoriales. Y no lo son porque, *de iure*, en esas segundas Cámaras la voluntad representada no es la de las entidades territoriales. La entidad territorial es solo la circunscripción en la que los ciudadanos, bien directamente (Estados Unidos o Suiza), bien indirectamente (a través de los Parlamentos de las entidades territoriales –Austria–), eligen a sus representantes en la Cámara Alta; siendo así que estos luego ejercen libremente su mandato, sin expresar jurídicamente la voz de sus entidades territoriales. Hay tantas voces de la entidad territorial presuntamente representada como representantes hay de la misma. Es más, estos representantes, una vez insertos en el órgano representativo, se agrupan entre sí y votan por afinidad política y no territorial. Las segundas Cámaras de los Estados descentralizados territorialmente no son, *de iure*, Cámaras de representación territorial y sí son, *de facto*, Cámaras de representación partidista, al igual, por cierto, que las primeras Cámaras.

Así ocurre en Estados Unidos. Allí, los dos senadores por Estado ejercen en nombre propio y libremente, no en nombre de los Estados de procedencia, las importantes funciones que tiene atribuidas el Senado. Lo mismo cabe decir de Suiza, en donde los miembros del Consejo de los Estados (*Ständerat*) son elegidos por la población de los cantones pero, una vez elegidos, gozan de libre mandato y, por ello, no puede decirse que son enviados por sus cantones. Y otro tanto cabe decir de Austria: como ya se ha dicho, los miembros del *Bundesrat* austríaco son designados por los Parlamentos de los Estados Federados; ahora bien, cada uno de ellos distribuye los escaños que les corresponden proporcionalmente entre los partidos políticos presentes en el mismo. En ninguno de estos tres casos, los representantes expresan *de iure* la voluntad unitaria del Estado de procedencia.

⁹ En Austria se requiere la necesaria aprobación del *Bundesrat* solo en dos casos: autorización de tratados internacionales que regulen materias de competencias de los Länder (art. 50.1 de la Constitución); y para autorizar que el plazo de desarrollo de las “leyes de principios” sea inferior a los 6 meses o superior a un año (art. 15.6 de la Constitución).

¹⁰ En Alemania, las leyes que requieren la necesaria aprobación del *Bundesrat* representaron, justamente antes de la reforma constitucional de 2006, el 59,2% de las leyes estatales. Desde la entrada en vigor de la reforma (el 1 de septiembre de 2006) hasta el 31 de agosto de 2007 (un año después), ese porcentaje disminuyó al 44,2%. Precisamente uno de los objetivos de la reforma constitucional fue el de reducir el número de leyes federales necesitadas del asentimiento del *Bundesrat*. Una información más detallada en ARROYO GIL, A., *La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*, Institut d’Estudis Autònòmics, Barcelona, 2009.

La excepción –que confirma la regla– es Alemania¹¹. Allí, el *Bundesrat* se compone de miembros (ministros) de los Gobiernos de los Estados federados (*Länder*), que los designan y los cesan (art. 51.1 de la Constitución alemana). El *Bundesrat* no es, por tanto, una Cámara parlamentaria, sino un Consejo gubernamental. El número de votos por *Land* oscila entre 3 (para los *Länder* de hasta dos millones de habitantes) y 6 (para los de más de siete millones) (art. 51.2). Cada *Land* puede enviar tantos miembros como votos tenga, pero todos ellos han de votar en el mismo sentido (art. 51.3). Esto significa que los miembros del *Bundesrat* alemán expresan en sus votaciones la voluntad unitaria del *Land* al que representan.

En el *Bundesrat* alemán se da esa cualidad que falta en el resto de segundas Cámaras de los Estados descentralizados y que permite, en rigor, denominarle Cámara de representación territorial. No obstante, no ha sido inmune a la deriva partidista. En particular, desde los años 60 del siglo pasado, cuando la mayoría de los gobiernos de los *Länder* han estado en manos de un partido opositor al Gobierno Federal, sustentado éste por la mayoría del *Bundestag*, la oposición ha sucumbido a la tentación de aprovechar su mayoría en el *Bundesrat* para bloquear la legislación de la mayoría del *Bundestag* y la acción política del Gobierno federal.

No es de extrañar que uno de los objetivos de la importante reforma de la Constitución alemana llevada a cabo en 2006 haya sido reducir el número de leyes federales necesitadas del asentimiento del *Bundesrat*. La pretensión declarada de la reforma ha sido disminuir la capacidad de intervención del *Bundesrat* en la actividad legislativa de la Federación, con la consiguiente pérdida de poder de los Gobiernos de los *Länder*; a cambio –eso sí– de aumentar las facultades legislativas de sus órganos legislativos (las Dietas de cada *Land*). Se ha tratado de una suerte de *quid pro quo*: más competencias (legislativas) para los *länder* a cambio de menos poder de estos sobre los asuntos de la Federación. Dicho *grosso modo*: más autonomía a cambio de menos peso en las decisiones federales.

II. SOBRE EL SENADO EN ESPAÑA

1. Sobre el Senado que fue: el Senado español en la historia (un apunte)

1. En la historia constitucional de España, la regla general ha sido el bicameralismo. Nuestras Cortes han sido siempre bicamerales, con dos excepciones significativas de monocameralismo: las Cortes surgidas de la primera de nuestras Constituciones, la de 1812; y las surgidas de la Constitución republicana de 1931. Durante la dictadura franquista también hubo monocameralismo, aunque las Cortes franquistas respondían a un modelo de representación orgánica (la conocida tríada familia-municipio-sindicato vertical) ajeno,

¹¹ En particular, sobre el *Bundesrat*, vid. LÓPEZ CASTILLO, A., “El Consejo federal alemán”, en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (ed.), *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, op. cit., pp. 287 y ss.

no ya a los principios democráticos, sino a los principios liberales que inspiraron nuestro constitucionalismo histórico.

Nuestro constitucionalismo arranca en 1812 con unas Cortes unicamerales, directamente tributarias del modelo monocameral de la Revolución francesa, plasmado en la Constitución de 1791. La idea que sustenta el monocameralismo de Cádiz es, pues, ésta: si la soberanía es única e indivisible y reside en la nación, el órgano de representación debe ser único. Los principales redactores de la Constitución gaditana rechazaron el modelo bicameral británico, por conservador y, por supuesto, nunca se plantearon seguir el modelo bicameral americano.

Desde 1834, fecha en que se introdujo el llamado *Estamento de los próceres* en el Estatuto real, hasta 1923, fecha en la que se suspende la vigencia de la Constitución de 1876, tras el golpe de estado de Primo de Rivera, nuestras Cortes fueron bicamerales. La segunda Cámara –la Cámara alta– pasó a llamarse Senado a partir de 1837. El modelo de inspiración fue el británico, aunque, en puridad, la composición y funciones del Senado variaron según que las Constituciones fueran conservadoras (1834, 1845 y 1876) o progresistas (1837 y 1869)¹². La composición del Senado de las Constituciones conservadoras respondía más fielmente al modelo británico: estaba formado por senadores de procedencia real (1845); o por senadores de procedencia real y hereditarios (1834); o por senadores de procedencia real, hereditarios y de elección popular (1876). Por el contrario, la composición del Senado en las Constituciones progresistas se alejaba de aquel modelo: estaba formado por senadores de elección popular indirecta (1869) o por senadores escogidos por el Rey entre una terna presentada por los electores (1837). Predomina, no obstante, el elemento aristocrático-monárquico sobre el electivo en la composición del Senado de nuestro constitucionalismo histórico. En todos los casos, el Senado decimonónico era colegislador, en igualdad de posición con el Congreso, en línea con el modelo británico originario.

2. En ningún momento de nuestra historia constitucional llegó a cuajar el modelo *americano*. Hubo un intento de instaurar un Senado territorial en el proyecto de Constitución federal de 1873, en consonancia con el Estado federal que establecía. Ese Senado proyectado estaba formado por representantes designados por los Parlamentos de los Estados federados con arreglo a un criterio estrictamente igualitario, a razón de 4 por Estado. No obstante, como apunta ALBERTÍ¹³, más que un órgano de participación de los Estados en la legislación federal, se concibió como una especie de Tribunal Constitucional, encargado de revisar las leyes del Congreso. Como es sabido, el proyecto de 1873 no llegó siquiera a discutirse en las Cortes.

Momento propicio para que hubiera cuajado el modelo *americano* fue el momento constituyente de 1931. Sin embargo, a pesar de prever una descentralización territorial (un Estado integral compatible con la configuración de regiones autónomas), la Constitución de la II República volvió a los orígenes y estableció unas Cortes unicamerales. En el proceso

¹² Sobre los criterios de elección de senadores en las constituciones históricas españolas, véase VERA SANTOS, J.M., *Senado territorial y presencia de notables*, Senado, Madrid, 1998, pp. 107-118.

¹³ ALBERTÍ ROVIRA, E., “Senado y representación territorial”, op. cit., p. 863.

constituyente se discutió la opción del bicameralismo, pero en ningún caso se puso sobre el tapete la opción de un Senado plenamente territorial. Los defensores del bicameralismo pensaban más bien en una segunda Cámara de corte corporativo, de representación de intereses, entre ellos –pero solo entre ellos– los territoriales.

3. El constitucionalismo histórico nos enseña que nuestras Cortes han sido siempre bicamerales, salvo en dos momentos “revolucionarios”. También nos enseña que el modelo bicameral de inspiración ha sido el británico, y no el americano, cosa lógica si pensamos que España ha sido constitucionalmente un Estado unitario centralizado, salvo la corta experiencia de la II República, en la que, paradójicamente, se implantaron unas Cortes unicamerales. Por último, nos muestra que nuestro Senado ha sido tradicionalmente una Cámara de segunda lectura en el procedimiento legislativo, pero en paridad con el Congreso: en el procedimiento legislativo, nuestro bicameralismo ha sido un bicameralismo perfecto.

No cabe duda que la tradición bicameral tuvo que hacer sentir su peso en el proceso que condujo a la aprobación de la Constitución de 1978. Sin embargo, el peso decisivo lo tuvo el antecedente inmediato: la Ley para la Reforma Política (LRP), refrendada por los españoles el 15 de diciembre de 1976 y en vigor desde el 4 de enero de 1977. Esta Ley, formalmente una Ley Fundamental del franquismo (la octava), preveía la convocatoria de unas elecciones que, celebradas bajo la normativa electoral establecida por el Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, condujeron a la constitución de unas Cortes bicamerales que alumbraron el texto constitucional vigente.

Siguiendo la tradición, la LRP establecía en su *Artículo Segundo. Uno*, unas Cortes bicamerales, formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. De los senadores se decía que “serán elegidos en representación de las entidades territoriales” (*Artículo Segundo. Dos*). A estos senadores electos se añadían los senadores de designación real: “El rey podrá designar para cada legislatura senadores en número no superior a la quinta parte de los elegidos” (*Artículo Segundo. Tres*). Las entidades territoriales presuntamente representadas por los senadores elegidos eran las provincias: en cada una de ellas se elegirían cuatro senadores y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla, lo que daba un total de 207 senadores (*Disposición Transitoria Primera*). El sistema de elección se inspiraría en criterios de escrutinio mayoritario (*Disposición Transitoria Segunda*).

En puridad, el Senado previsto en la LRP no era un Senado de representación territorial. Al igual que en el Congreso (*Disposición Transitoria Segunda*), la provincia era solo la circunscripción electoral, esto es, el ámbito espacial de elección: los senadores, al igual que los diputados, serían elegidos *en* las provincias, no *por* las provincias. La diferencia estribaba en el número de electos por provincia y en el sistema electoral: cuatro por provincia y sistema mayoritario en el Senado; un mínimo inicial y el resto en proporción a la población y sistema proporcional (con previsión de barrera electoral¹⁴) en el Congreso. La

¹⁴ “Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso” (*Disposición Transitoria Primera*).

igual representación en cada provincia en el Senado, frente a la representación proporcional a la población (a partir de un mínimo inicial) en el Congreso, perseguía convertir al Senado en la Cámara de la España rural, la menos poblada, frente al Congreso, la Cámara de la España urbana, la más poblada. El Senado de la LRP fue concebido como una Cámara de “compensación territorial” y solo en este sentido impropio podría hablarse de Cámara de representación de las entidades territoriales llamadas provincias.

Por lo demás, en lo que respecta a las competencias, el Senado, si bien carecía de la iniciativa de reforma constitucional, gozaba de una posición de paridad con el Congreso en la aprobación de la misma: el Senado deliberaría sobre el texto aprobado en el Congreso y podría introducir modificaciones. Las diferencias entre ambas Cámaras las dilucidaría una Comisión Mixta, compuesta por los Presidentes de las Cortes, Congreso y Senado y por cuatro diputados y senadores; en caso de que la Comisión no llegara a un acuerdo, o de que este acuerdo no fuera aprobado por ambas Cámaras, la decisión final se adoptaría por mayoría absoluta de las Cortes, reunidas en sesión conjunta (*Artículo Tercero*).

En lo relativo a la función legislativa ordinaria, la LRP (*Artículo Cuarto*), que negaba también al Senado la iniciativa legislativa, le otorgaba la capacidad de deliberar y, en su caso, introducir modificaciones al texto del Congreso. Las discrepancias se sometían a una Comisión Mixta compuesta del mismo modo que la de reforma constitucional. La diferencia con el procedimiento de reforma constitucional estribaba en que, si la Comisión no llegaba a ningún acuerdo, o si ese acuerdo no fuera aprobado por mayoría simple de una y otra cámara, “el Gobierno podrá pedir al Congreso de Diputados que resuelva definitivamente por mayoría absoluta de sus miembros”. Aquí se rompía con la tradición de bicameralismo perfecto: la última palabra, aunque por mayoría absoluta, la tendría el Congreso.

En resumidas cuentas, el Senado de la LRP, en su composición, era un Senado compuesto en sus 4/5 partes por senadores elegidos *en* y *no por* las provincias (al igual que los diputados del Congreso) y, en lo que respecta a su peso respecto del Congreso, estaba en posición subordinada a éste en lo que respecta a la función legislativa ordinaria y en paridad de posición en lo que respecta a la reforma constitucional. El Senado de la LRP se parecía mucho al que alumbró la Constitución de 1978.

2. El Senado de la Constitución de 1978: lo que *es* y lo que *no es*

A. La doble naturaleza del Senado de la Constitución

El artículo 66.1 de la Constitución de 1978 dispone: “Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”. El

Senado es, así, una de las dos Cámaras que representan al pueblo español en su conjunto, titular de la soberanía nacional (art. 1.2). Sin embargo, la Constitución ha querido otorgar al Senado un valor añadido frente al Congreso: “El Senado es la Cámara de representación territorial” (art. 69.1). Extraña dualidad: por un lado, el Senado representa al pueblo español (al todo), que es lo mismo que decir la nación española; por otro lado, representa a los “territorios” (las partes), sin mayor precisión.

La dificultad estriba en determinar a qué se refiere la Constitución con la expresión “Cámara de representación territorial”. Conviene aclarar que los territorios no son sujetos y, por tanto, no son susceptibles de ser representados. Sujetos solo pueden serlo las personas. Por eso, en puridad, hablar de Cámara de representación *territorial* es hablar de Cámara de representación de las *entidades territoriales*, estas sí personas jurídicas. Esta es, justamente, la expresión que empleaba la LRP para definir al Senado.

En nuestra Constitución, entidades territoriales son los municipios, las provincias y las Comunidades autónomas que se constituyan: todas ellas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses (artículo 137). El artículo 141.4 CE también se refiere a la isla como entidad local, si bien no le otorga expresamente autonomía: explícitamente es la Ley (la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local –Ley 7/1985–) la que le otorga la condición de entidad local territorial (art. 3.1) y la que le atribuye autonomía (art. 1.2).

¿Es el Senado de la Constitución de 1978 una Cámara de Representación de las entidades territoriales? ¿De qué entidades territoriales? Pudo serlo de las hoy Comunidades Autónomas, si hubiera cuajado finalmente lo que se decía en el Anteproyecto de Constitución: en el artículo 60 se preveía un Senado formado básicamente por senadores elegidos por las Asambleas Legislativas de los entonces llamados “territorios autónomos” con arreglo a un sistema de representación proporcional; a cada territorio le corresponderían 10 senadores, más otro más por cada medio millón de habitantes o fracción superior a 250.000 habitantes, bien que ningún territorio podía designar un número de senadores igual o superior al doble del número de senadores de otro territorio¹⁵. Sin embargo, lo que pudo haber sido no fue: desde el acuerdo alcanzado en la Comisión Constitucional del Congreso se irá dando un vuelco a la composición del Senado, hasta alcanzar su configuración actual. Pesó decisivamente en los constituyentes la incertidumbre sobre el desarrollo del proceso autonómico.

Lo cierto es que la actual configuración constitucional del Senado hace de éste un órgano insusceptible de ser Cámara de representación de las Comunidades Autónomas. Pero tampoco es Cámara de representación de las entidades territoriales llamadas provincias y, mucho menos, de los municipios. Así se pone de relieve en su composición y en sus funciones.

¹⁵ La creación de Comunidades Autónomas no se exigía por la Constitución: era una posibilidad abierta a las provincias, con arreglo al principio dispositivo (véase el actual artículo 143.1 CE). Por eso la Disposición Transitoria Quinta del Anteproyecto contenía una previsión sobre la representación en el Senado de las provincias que no se constituyeran en Comunidad Autónoma: dos senadores por provincia y uno más por cada 500.000 habitantes, elegidos por la totalidad de los concejales de los municipios de la provincia.

B. *La composición del Senado de la Constitución de 1978*

La Constitución se ocupa de la composición del Senado en el artículo 69, en sus apartados 2 a 5. En él se prevén dos clases de miembros: los elegidos directamente (apartados 2 a 4) y los designados por las Comunidades Autónomas (apartado 5). Estos últimos solo representan una quinta parte del total de los senadores: actualmente son 56, por los 208 de elección directa. No puede decirse, pues, que, por su composición, el Senado de la Constitución sea una Cámara de representación de las Comunidades Autónomas.

1. El artículo 69.5 atribuye la designación de ese exiguo número de senadores “autonómicos” a sus Asambleas Legislativas o, en su defecto, a sus órganos colegiados superiores. Como hoy todas las Comunidades Autónomas tienen Asamblea Legislativa, es a ella a quienes compete la designación de los senadores “autonómicos”, con arreglo a lo que prevean sus Estatutos de Autonomía. El artículo 69.5 impone, no obstante, dos límites a la libertad estatutaria. El primero se refiere al número de senadores que corresponde a cada Comunidad Autónoma: ha de ser uno por Comunidad, más otro más por cada millón de habitantes¹⁶. El segundo se refiere al método de designación: debe asegurar la “adecuada representación proporcional”. La expresión ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional en términos flexibles: no se exige una proporcionalidad estricta, tan solo se prohíbe la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima proporcionalidad; en otras palabras, esa “adecuada representación proporcional” solo es exigible dentro de un razonable margen de flexibilidad (por todas, STC 4/1992).

La prohibición del criterio mayoritario impide que los senadores designados por la Asamblea autonómica lo sean todos de la fuerza política mayoritaria. Esto, que sin duda favorece el pluralismo político, imposibilita, por el contrario, la presencia unitaria de cada Comunidad Autónoma en el Senado. La condición de representantes de la Comunidad Autónoma queda difuminada en beneficio de la condición de representantes de las fuerzas políticas presentes en la Asamblea autonómica. Y esta condición se traslada al Senado: los senadores autonómicos, lejos de agruparse y de votar por afinidad territorial, se agrupan y votan por afinidad política¹⁷.

2. El grueso de los senadores (208) lo es de elección directa. Son elegidos, al igual que los diputados del Congreso, en circunscripciones provinciales, con algunas excepciones de circunscripciones menores (islas o agrupaciones de islas). Las diferencias estriban en el número de senadores por circunscripción y en el método electoral. En el Congreso, el número de diputados por provincia, a partir de un mínimo inicial de 2, es proporcional a la

¹⁶ El número concreto de senadores que corresponde a cada Comunidad Autónoma se determina tomando como referencia el censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado (art. 165.4 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General –LOREG–).

¹⁷ El Reglamento del Senado permite la creación de grupos territoriales, pero dentro de los grupos parlamentarios. Sobre esto se volverá después.

población; a Ceuta y Melilla le corresponden 1 diputado a cada una (art. 68.2 CE y 162 LOREG). Por el contrario, el número de senadores es fijo, con independencia de la población: 4 por provincia, 3 en cada una de las islas mayores (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife), 2 en las poblaciones de Ceuta y Melilla y 1 en las islas o agrupaciones de Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y la Palma. En cuanto al método electoral, la CE exige que el del Congreso atienda a criterios de representación proporcional (art. 69.3¹⁸). Nada dice del método electoral aplicable a las elecciones al Senado: se remite a una Ley Orgánica (art. 69.2). La LOREG ha establecido un sistema mayoritario de voto limitado (art. 166.1), el mismo que previó el Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977.

Como se ve, en sus 4/5 partes, la Constitución ha plasmado el modelo de la LRP. Lo mismo que dijimos entonces respecto de ella lo decimos ahora de la Constitución: los senadores de elección directa no representan a las provincias (islas o ciudades). Al igual que en el Congreso, la provincia es solo la circunscripción electoral, la base territorial de elección: los senadores son elegidos, no *por* las provincias, sino *en* las provincias. El propio tenor literal del artículo 69.2 CE lo atestigua: en él se dice “*en* cada provincia se elegirán [...]”, no “*cada* provincia elegirá [...]”. La atribución de un número fijo de senadores por provincia obedece al mismo propósito al que obedeció la LRP: potenciar la presencia en el Senado de la España menos poblada.

3. En resumen, en su composición, el Senado es una mezcla del Senado que era (el de la LRP) y del que pudo haber sido y no fue (el del Anteproyecto de Constitución). Una mezcla, en ningún caso paritaria: es mucho más (en sus 4/5 partes) el Senado de la LRP que el Senado del Anteproyecto. En esta tesitura, el Senado de la Constitución no puede ser en sentido estricto la Cámara de Representación Territorial de la que habla el artículo 69.1 CE: de un lado, el exiguo número de senadores designados por las Comunidades Autónomas impide concebirlo como una Cámara de representación de éstas; de otro, los senadores elegidos en las provincias, aún siendo la inmensa mayoría, no representan a las provincias, representan al pueblo español en su conjunto, como los diputados del Congreso.

C. Las funciones del Senado de la Constitución de 1978

1. El Senado, que no es una Cámara de representación de las provincias, no tiene atribuidas funciones específicas en relación con las mismas. Tampoco es una Cámara de representación de las Comunidades Autónomas o, para ser más exactos, lo es en muy exigua medida. No obstante, la Constitución ha atribuido al Senado algún papel específico en relación con las Comunidades Autónomas:

- Ejerce en exclusiva una competencia muy importante: autorizar al Gobierno a adoptar medidas excepcionales contra las Comunidades que incumplan las obli-

¹⁸ En cuanto al método electoral concreto, véase el artículo 163 de la LOREG.

gaciones que la Constitución o las leyes les impongan o que atenten contra el interés general (art. 155.1 CE).

- Comparte, en régimen de paridad con el Congreso, la competencia de apreciar la necesidad de dictar leyes de armonización: corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad (art. 150.3 CE).
- Comparte, en régimen de desigualdad con el Congreso, pero con un protagonismo mayor del habitual, dos competencias: la autorización de los acuerdos de cooperación entre Comunidades autónomas (art. 145.2 CE) y la distribución de los fondos del Fondo de Compensación Interterritorial entre las Comunidades autónomas y provincias, en su caso (art. 158.2 CE)¹⁹. En ambos casos, la iniciativa la ejerce el Senado. Además, si no hubiera acuerdo entre el Senado y el Congreso, se prevé una fórmula de conciliación: una Comisión Mixta compuesta de igual número de diputados y senadores, que presentará un texto para ser votado por ambas Cámaras; si no se aprueba por las dos, decidirá en última instancia el Congreso por mayoría absoluta (art. 74.2 CE).

Fuera de estos casos, la Constitución no otorga una posición especial al Senado en relación con las Comunidades Autónomas. Este escaso protagonismo (en términos cuantitativos) se corresponde con el exiguo número de senadores autonómicos. Por lo demás, no deja de ser incongruente que una Cámara formada en sus 4/5 partes por senadores de igual reclutamiento que los diputados asuma en exclusiva la importante decisión de autorizar al Gobierno a adoptar medidas de coerción contra las Comunidades Autónomas. La intervención del Senado, dada la procedencia de 4/5 partes de sus miembros, no constituye garantía alguna de la autonomía de las Comunidades.

2. En realidad, lo que caracteriza al Senado, desde el punto de vista funcional, es, primero, la duplicidad funcional con el Congreso y, segundo, la posición secundaria respecto de éste. Ambas Cámaras comparten las mismas funciones genéricas (legislativa, presupuestaria y de control político del Gobierno –art. 66 CE–), pero en ellas el Senado es una Cámara secundaria, cuando no subordinada al Congreso.

En lo que respecta a la función *legislativa*, la iniciativa la puede ejercer el Senado (art. 87.1 CE), pero, en todo caso, el procedimiento se pone en marcha en el Congreso: el Senado es siempre Cámara de segunda lectura. En caso de discrepancia entre Congreso y Senado, bien porque éste vete el texto del Congreso, bien porque introduzca enmiendas, no hay previsto un instrumento de conciliación –una Comisión Mixta– para salvar las diferencias, como sí sucedía en el modelo de la LRP. Decide el Congreso sin más, que acepta o rechaza libremente las enmiendas del Senado por mayoría simple; y puede levantar el veto por mayoría absoluta en primera instancia, o por mayoría simple dos meses después (art.

¹⁹ He aquí un atisbo de función *territorial* en relación con las provincias.

90 CE)²⁰. En ambos casos, el Congreso decide sin que siquiera una delegación del Senado pueda defender sus enmiendas o su veto. El esquema es el mismo en relación con la función *presupuestaria*, con la única particularidad de que el Senado no puede ejercer la iniciativa presupuestaria, como tampoco el Congreso, porque la ejerce en exclusiva el Gobierno (art. 134.1 CE). Esta patente subordinación en el procedimiento legislativo (y presupuestario) no ha sido paliada por la Constitución ni siquiera en relación con leyes relevantes para las Comunidades Autónomas (Estatutos de Autonomía, leyes del art. 150 CE, leyes de financiación o leyes básicas).

En lo que respecta a la función *de control político del Gobierno*, el Congreso se reserva para sí el llamado control extraordinario, esto es, la exigencia de responsabilidad política al Gobierno. Éste responde solidariamente de su gestión política solo ante el Congreso (art. 108 CE), porque solo el Congreso elige –invierte– al Presidente de Gobierno (art. 99 CE) y le permite formar su Gobierno. En consecuencia, solo ante el Congreso plantea el Presidente del Gobierno la cuestión de confianza (art. 112) y solo el Congreso puede aprobar una moción de censura (art. 113). No obstante, el Senado dispone, en igualdad con el Congreso, de los instrumentos específicos de información y de control ordinario del Gobierno: la petición de información (art. 109 CE), las comparecencias (art. 110 CE), las preguntas e interpelaciones (art. 111 CE) o las Comisiones de Investigación (art. 76 CE).

En lo que respecta a otras funciones (distintas de la legislativa, presupuestaria y de control), el monopolio del Congreso se extiende a la convalidación de los decretos-leyes (art. 86.2 CE), la autorización para la convocatoria de referéndum (art. 92 CE) o la intervención en los estados de alarma, excepción o sitio (art. 116 CE). No monopoliza, en cambio, la autorización para celebrar determinados tratados internacionales (art. 94.1 CE): estos requieren también la autorización del Senado. En caso de discrepancia entre Congreso y Senado, una Comisión Mixta presentará un texto a ambas Cámaras; si no se aprueba por cualquiera de ellas, decide el Congreso por mayoría absoluta (art. 74.2 CE). Este modesto protagonismo del Senado cede en relación con los tratados comunitarios: su autorización, en tanto debe hacerse mediante ley orgánica (art. 93 CE), sigue el procedimiento previsto para las leyes orgánicas, lo que se traduce en la subordinación al Congreso²¹.

No obstante, en algunas materias relevantes la Constitución equipara al Senado con el Congreso: el nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional –cada uno de ellos elige a cuatro (art. 159.1 CE)– y vocales del Consejo General de Poder Judicial –cada uno de ellos elige a 10 (art. 122 CE y arts. 112 y 113 LOPJ)–; la legitimación para interponer

²⁰ Tratándose de leyes orgánicas, que exigen mayoría absoluta en el Congreso (art. 81.2 CE) existen especialidades procedimentales: el Congreso solo puede levantar el veto por mayoría absoluta (sin que pueda levantarlo dos meses después por mayoría simple). En cuanto a las enmiendas, las acepta o rechaza una a una por mayoría simple; el texto final, modificado, se somete a una votación final de conjunto para la que se exige mayoría absoluta; de no obtenerse esta mayoría, se entiende ratificado el texto inicial aprobado por el Congreso (art. 132 del Reglamento del Congreso).

²¹ Véase la nota anterior.

el recurso de inconstitucionalidad –50 diputados o 50 senadores pueden interponerlo [art. 162.1.a)] o para requerir al Tribunal Constitucional que se pronuncie sobre la constitucionalidad de un tratado, antes de su ratificación (art. 95.2 CE)–; o el ejercicio de las competencias no legislativas que el título II atribuye a las Cortes Generales –que han de ejercer en sesión conjunta (art. 74.1 CE)–. También en la competencia más relevante que pueden acometer las Cortes Generales: la intervención en la reforma constitucional. Aquí la equiparación es absoluta en el procedimiento agravado (art. 168 CE) y casi absoluta en el procedimiento ordinario (art. 167 CE).

3. El Senado de la Constitución, tal como ha sido configurado por ésta, no es una Cámara de representación territorial en sentido propio. La “territorialidad” hay que entenderla en sentido impropio, al modo en que lo era también el Senado de la LRP: una Cámara de compensación rural frente al Congreso. Tampoco tiene funciones *territoriales* que permitan configurarlo como una Cámara especializada en las entidades territoriales. La previsión de algunas competencias en relación con las Comunidades Autónomas es la excepción que confirma la regla. La disposición del artículo 69.1 CE (“el Senado es la Cámara de representación territorial”) mira fundamentalmente al pasado, a la LRP, y solo amaga con lo que pudiera ser en el futuro, una Cámara de representación de las Comunidades Autónomas (una quinta parte de los senadores serán designados por las Asambleas u órganos colegiados superiores de éstas –art. 69.5 CE–). El legislador constituyente bien podría haberse ahorrado esa desafortunada disposición.

El Senado de la Constitución es fundamentalmente lo que dice el artículo 66 CE: un órgano de representación del pueblo español, como el Congreso, que ejerce las mismas funciones genéricas que éste, bien que, en el ejercicio de esas funciones, tiene una posición secundaria. El diseño constitucional responde a lo que la mayoría constituyente quiso hacer del Senado: una Cámara de segunda lectura, más débil que el Congreso, de representación territorial en el sentido impropio en que lo era el Senado de la LRP. No se quiso finalmente que el Senado fuera una Cámara de las Comunidades Autónomas: el diseño constitucional no alcanza para ello.

III. SOBRE LA REFORMA DEL SENADO

1. Introducción

La configuración constitucional del Senado ha merecido desde el principio las críticas de la doctrina. Debemos ser conscientes, no obstante, de algo elemental: que el Senado no sea una Cámara de las Comunidades Autónomas no es un defecto *de origen* de la Constitución. Como ya se ha dicho, el legislador constituyente no quiso finalmente convertir al Senado en Cámara de las Autonomías.

El defecto de la Constitución es un defecto *sobrevenido*. Andando el tiempo, se ha desarrollado un robusto Estado descentralizado políticamente que la Constitución no imponía, sino que habilitaba. Y, desde hace tiempo, buena parte de la doctrina y de la clase política convienen en que hace falta un órgano que integre a las Comunidades Autónomas en el Estado y facilite la cohesión territorial, por decirlo en términos sintéticos. Lo que se busca es un nuevo Senado, distinto del configurado originariamente en la Constitución. Se quiere, pues, otra cosa.

2. Reformas e intentos de reforma

A. La reforma del Reglamento del Senado

En un primer momento, la vía que se consideró conveniente para potenciar al Senado como Cámara de las Comunidades Autónomas fue la modificación su reglamento. Obviamente, la reforma del reglamento no podía ir muy lejos: no podía alterar ni la composición ni las funciones del Senado previstas en la Constitución. Sí podía actuar sobre el funcionamiento interno de la Cámara.

1. Un primer atisbo de *territorialidad* lo encontramos desde el principio: el Reglamento del Senado (RS) prevé desde su origen la posibilidad de crear grupos *territoriales*, integrados por senadores “provinciales” y “autonómicos” de la misma Comunidad (artículo 32 del Reglamento del Senado –RS–). Posibilidad limitada: solo se pueden constituir grupos “territoriales” *dentro de* los grupos parlamentarios, no caben grupos territoriales inter-partidistas. Esto impide, de entrada, que los grupos territoriales expresen la voz unitaria de las Comunidades Autónomas de procedencia de los senadores. Además, solo cabe constituirlos dentro de los grupos parlamentarios que tengan senadores (provinciales o autonómicos) de más de una Comunidad Autónoma; y el número mínimo de senadores requerido para constituir grupo territorial es tres. Esta doble condición reduce en la práctica la posibilidad de crear grupos territoriales en su seno a los dos grandes partidos (PP y PSOE).

Limitadas son también las posibilidades de intervención de estos grupos, solo factibles en el interior de los grupos parlamentarios. Se reducen a dos: la asistencia de sus representantes a las reuniones de la Junta de Portavoces (arts. 32.3 y 43.2 RS) y la participación en los debates plenarios que afecten de modo especial a las Comunidades Autónomas de las que son originarios (arts. 32.3 y 85.1 RS). En la práctica, los grupos territoriales no han hecho prácticamente uso de estas modestísimas previsiones autonómicas. Ni siquiera han participado en el debate plenario sobre el estado de las autonomías, previsto en el artículo 56 bis.8 RS.

2. El 11 de enero de 1994 se aprobó una reforma del Reglamento del Senado con el fin de potenciar la dimensión territorial de la institución en el ejercicio de sus funciones. A

tal efecto se creó la Comisión General de las Comunidades Autónomas (arts. 55 a 56 bis 9 RS). Esta Comisión tiene el doble de miembros que una Comisión ordinaria (art. 51.3 RS). En cuanto a sus funciones, debe repararse en la limitación que supone el que una Comisión no puede suplantar al Pleno en su capacidad decisoria. En esta tesitura, el extenso elenco de competencias que el artículo 56 le atribuye se puede resumir diciendo que es el órgano encargado de informar y ser informado de los asuntos autonómicos: es como una especie de central informativa de cuanto acontece en materia autonómica. En particular, en lo que respecta al procedimiento legislativo, la Comisión tiene la facultad de ejercer la iniciativa legislativa mediante proposiciones de ley [art. 56.s)], facultad de la que todavía no ha hecho uso; y la facultad de informar acerca de los textos legislativos de incidencia autonómica que han de pasar por el Senado, algo de lo que ha hecho uso muy esporádicamente.

Lo más sobresaliente son las novedades relativas al funcionamiento. Por un lado, los senadores “autonómicos” tienen un trato privilegiado: todos ellos (aunque no sean miembros de la Comisión) son advertidos de la convocatoria de la misma, pueden asistir a sus sesiones y tomar la palabra en ellas (art. 56 bis.1 RS). Por otro lado –y esto es lo más relevante– cualquiera de los Gobiernos autonómicos puede solicitar la convocatoria de la Comisión (art. 56 bis.3 RS); y, en sus sesiones, pueden intervenir los Gobiernos autonómicos, representados por su Presidente o el miembro del mismo que designen (art. 56 bis 2.2 RS). Estas especialidades permiten a las Comunidades Autónomas hacerse oír en el Senado, directamente y a iniciativa propia. Además, sus intervenciones podrán hacerlas, en su caso, en la lengua cooficial de su Comunidad (art. 56 bis 9).

De entre las sesiones de la Comisión, destaca una en especial: una vez al año, y preceptivamente antes de la conclusión del primer período de sesiones, la Comisión debe celebrar una sesión monográfica dedicada a efectuar un balance sobre el Estado de las Autonomías; tras el correspondiente debate, cabe la presentación de mociones (art. 56 bis 7 RS). Sin perjuicio de ello, el Senado debe celebrar anualmente, ya sin la presencia de los Gobiernos autonómicos, una sesión plenaria dedicada también al Estado de las Autonomías (art. 56 bis 8 RS)²².

La Comisión General de las Comunidades Autónomas era –y es– un primer paso en una reforma de mayor calado (esta vez constitucional). Nació consciente de sus limitaciones. No obstante, debería haber servido, cuanto menos, de cauce para que las Comunidades Autónomas, a través de sus Gobiernos, se hicieran oír en un Cámara que, en verdad, todavía no les representa. Para ello se requiere una voluntad política que las reformas no pueden suplir. El hecho de que, entre 1998 y 2004, no se celebrara el debate monográfico sobre el estado de las autonomías es todo un síntoma de falta de voluntad política; y, cuando se ha celebrado, se ha utilizado más como un foro para la contienda partidista que como un lugar de encuentro y cooperación entre el Gobierno de la nación y los Gobiernos autonómicos.

²² A este solapamiento de sesiones monográficas se ha sumado la Conferencia de Presidentes, que celebra sus sesiones en la sede del Senado. Sobre la Conferencia de Presidentes se volverá después.

También es un síntoma el que, desde 1994 hasta ahora, la Comisión no haya ejercido la iniciativa legislativa ni una sola vez. De nada de esto es responsable el Derecho.

3. Debe darse cuenta de otras dos reformas reglamentarias dirigidas a dar un relieve *territorial* al Senado. La primera –simbólica– es la potenciación del uso en el Senado de las lenguas oficiales distintas del castellano. Las sucesivas reformas reglamentarias (de 1994, 2005 y 2010) han conducido a permitir el uso de esas otras lenguas: en la primera intervención del Presidente del Senado ante el Pleno de la Cámara, en su sesión constitutiva (artículo 11 bis RS); en las intervenciones que se produzcan en todas las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (art. 57 bis.9 RS); en las intervenciones que tengan lugar en el Pleno del Senado con ocasión del debate de mociones (art. 84.5 RS); en la publicación de iniciativas cuando sean presentadas, además de en castellano, en cualquiera de las otras lenguas oficiales (art. 191.2 RS); en la presentación de escritos en el Registro de la Cámara por parte de los senadores (art. 20.3 RS); y en los escritos que los ciudadanos y las instituciones dirijan al Senado (Disposición Adicional Cuarta).

La segunda reforma –nada simbólica– se refiere a la participación de las Comunidades Autónomas en la elección de los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional que corresponde al Senado (art. 159.1 CE). Bajo la presión del Estatuto catalán²³, se modificó el artículo 16.1 de la LOTC (LO 6/2007), aprovechando la tramitación del proyecto de ley de reforma de la citada Ley. El precepto dispone que esos cuatro magistrados propuestos al Rey por el Senado “serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara”. A tal efecto, se modificó el Reglamento del Senado (reforma de 22 de noviembre de 2007) para introducir un nuevo apartado 7 al artículo 184. El precepto abre un plazo para que los Parlamentos autonómicos presenten hasta dos candidatos, que serán examinados en la Comisión de Nombramientos del Senado. En el caso –poco probable–, de que no se hubieran presentado en plazo candidaturas *suficientes*, la propuesta que la Comisión eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos (de entre los presentados por los grupos parlamentarios).

A simple vista, tanto la LOTC como el Reglamento del Senado condicionan la libertad del Senado para elegir a sus magistrados: los senadores solo pueden elegir 4 magistrados *de entre* los candidatos presentados por los Parlamentos autonómicos. Los candidatos, lógicamente, han de ser idóneos para el cargo, en los términos exigidos por la Constitución: han de ser juristas de reconocida competencia con más de 15 años de ejercicio profesional

²³ El artículo 180 del Estatuto catalán dispone: “La Generalitat participa en los procesos de designación de magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial, en los términos que dispongan las leyes, o, en su caso, el ordenamiento parlamentario”. Este precepto ha sido objeto de interpretación *conforme* por el Tribunal Constitucional, que la ha llevado al fallo (STC 31/2010, fj 113). Otras reformas estatutarias se limitan, sin citar al Tribunal Constitucional, a prever una participación en los procesos de designación de órganos constitucionales [art. 224 del Estatuto andaluz] o de las instituciones del Estado [art. 89.4 del Estatuto aragonés; o 58.2.d) del Estatuto castellano-leonés].

(art. 159.2 CE). A tal efecto, la Comisión de Nombramientos del Senado elabora un informe sobre la idoneidad de los candidatos (art. 185.6 RS). Pero, salvo la idoneidad de los candidatos (constitucionalmente tasada en sus criterios de apreciación), ninguna otra constricción impone la Constitución al Senado al elegir a sus cuatro magistrados. Las previsiones de la LOTC y del RS parecen alterar la voluntad del constituyente.

No lo ha entendido así el Tribunal Constitucional, ante el que se recurrió tanto la modificación de la LOTC (resuelta en la STC 49/2008) como la modificación reglamentaria (resuelta en la STC 101/2008). En lo que aquí interesa: lo que el RS parece decir –según su tenor literal– es que si las Asambleas autonómicas no han presentados suficientes –en cantidad–, esto es, menos de 4, la Comisión de Nombramientos podrá proponer otros de entre los que presenten los grupos parlamentarios del Senado. Sin embargo, para el TC, “candidaturas *suficientes*” significa también “candidaturas *idóneas*”, y la idoneidad la puede valorar la Comisión discrecionalmente. Así las cosas, si la Comisión considera, en su libertad institucional, que (alguno, algunos o todos) los candidatos propuestos por las Asambleas autonómicas no son idóneos, podrá proponer al Pleno otros candidatos de entre los que presenten los grupos parlamentarios del Senado, sea o no superior a 4 el número de los candidatos propuestos. La lectura que se extrae de la interpretación del TC es esta: las propuestas de las Asambleas autonómicas no vinculan a la Comisión de Nombramientos, que puede rechazarlas por inidóneas, inidoneidad que juzga discrecionalmente. En definitiva: el Tribunal trata de salvar la constitucionalidad del precepto reglamentario a base de hacerle decir lo que en rigor no dice.

B. Los intentos de reforma constitucional: el Informe del Consejo de Estado

1. La reforma reglamentaria no podía hacer milagros: el Senado no se podía “territorializar” más que en su funcionamiento interno y ello con limitaciones. Afectar a su composición y funciones era afectar a la Constitución. El propio Senado era consciente de ello: el mismo año de entrada en vigor de la reforma del Reglamento del Senado, tras el primer debate sobre el Estado de las Autonomías en la recién creada Comisión General de las Comunidades Autónomas (celebrado el 28 de septiembre de 2004), el Pleno aprobó una moción mediante la que acordó constituir una ponencia “que estudie las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente la Cámara territorial en el desarrollo del Estado de las Autonomías, definido por la Constitución española, reformándola para ello en lo referido a la composición y atribuciones del Senado, recabando la colaboración del Gobierno y las Comunidades Autónomas, así como el asesoramiento de expertos en la materia”.

La ponencia, constituida en el seno de una Comisión Conjunta del Senado (suma de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Comisión Constitucional), comenzó inmediatamente sus trabajos, pero no se alcanzó ningún acuerdo. En la legislatura 1996-2000 (con gobierno en minoría del PP) se constituyó una Comisión especial para el estudio de la

reforma del Senado (6 de noviembre de 1996). La ponencia constituida en su seno alcanzó algún acuerdo en lo que respecta a las funciones del Senado, pero encalló en la composición y en la plasmación constitucional de los “hechos diferenciales” (en particular, en la posibilidad de que las Comunidades Autónomas con “hechos diferenciales” pudieran interponer un veto temporal a las iniciativas legislativas relacionadas con sus “hechos diferenciales”). Dos ponencias, ningún resultado. Dos ponencias, curiosamente, constituidas en legislaturas con gobiernos en minoría (del PSOE la primera, del PP la segunda), necesitados del apoyo parlamentario de partidos nacionalistas. En fin: dos ponencias, ningún modelo compartido sobre el Senado, ni siquiera entre las dos grandes fuerzas políticas nacionales.

En la legislatura 2000-2004 (ya con gobierno del PP con mayoría absoluta) se constituyó otra ponencia, en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, pero no directamente encaminada a reformar la Constitución, sino –más genéricamente– a “reformar aquellos aspectos de la Cámara que mejoren su eficacia en el ejercicio de las funciones que, como foro de representación territorial, le otorga la Constitución y como Cámara que ha de expresar la realidad plural del país”. Nada que reseñar, porque a nada se llegó.

2. El intento más serio de reforma constitucional es el que tiene su origen en la sesión de investidura de José Luis Rodríguez Zapatero, en abril de 2004. En dicha sesión, el candidato anunció su intención de proponer una reforma de la Constitución en 4 direcciones, una de ellas, transformar el Senado en una verdadera Cámara de representación territorial. Las otras tres: mencionar en el texto constitucional el nombre de las Comunidades Autónomas, hacer referencia expresa a la Constitución Europea y suprimir la preferencia del varón sobre la mujer en el orden sucesorio de la Corona.

Una vez más, bajo un gobierno en minoría y apoyado por fuerzas nacionalistas, se pone en marcha otro intento de reforma constitucional del Senado. La novedad respecto de los dos intentos anteriores radicó en el método elegido: no la constitución de una ponencia dentro del Senado, sino una consulta al Consejo de Estado. Por acuerdo de 4 de marzo de 2005, el Gobierno solicitó un dictamen sobre la eventual reforma de la Constitución en esos 4 puntos. Además, lo que se solicitó del Consejo no fue un dictamen sobre un texto elaborado por el Gobierno, sino un conjunto de ideas desde las que forjar una opinión. Esto es, el Gobierno no tenía una opinión formada, pedía al Consejo de Estado que diese su opinión a través de un Informe. Esa opinión sería la base desde la que articular la reforma.

Sí tenía el Gobierno una idea genérica sobre la dirección que había que seguir: hacer del Senado “lo que la propia Constitución define y proyecta para la misma, el espacio institucional para la defensa de la identidad, autogobierno y participación de las Comunidades Autónomas, reforzando la cohesión y colaboración en una tarea común”. Para el Gobierno, es preciso “superar el desfase entre la actual configuración del Senado y la realidad jurídico-política del Estado de las Autonomías”; en fin, es preciso “en todo Estado político descentralizado [...] un órgano a través del cual se posibilite la participación de los entes

territoriales en la política general del Estado, que facilite la integración y cooperación territorial y promueva la solidaridad”. Detrás de estas palabras late la misma demanda que hacía la doctrina desde hacía tiempo: hacer del Senado la Cámara de las Comunidades Autónomas. El Gobierno no decía cómo, sino que, precisamente, pedía al Consejo de Estado que se pronunciase sobre estas cuestiones: las funciones que debe ejercer el Senado como Cámara de representación territorial; la composición más adecuada para ejercer esas funciones y expresar la representación de los intereses territoriales; la posición institucional del Senado en el seno de las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones como Cámara de Representación Territorial; y las consecuencias sistemáticas que comportaría sobre el conjunto de la estructura institucional la adopción del correspondiente modelo de configuración del Senado.

El Consejo de Estado cumplió con el encargo y emitió en 2006 su *Informe sobre las modificaciones de la Constitución española*²⁴. Se dará breve cuenta de lo que allí se propone sobre la composición y funciones del Senado en el apartado siguiente. Debe advertirse de antemano que lo que transmiten sus páginas es prudencia. El Consejo de Estado tiene muy en cuenta la advertencia que hace el Gobierno en su solicitud: no se trata de “rectificar o invertir el núcleo de las decisiones adoptadas en su día por el constituyente”. De esta advertencia resulta un Senado que continúa configurándose en torno a estos ejes:

- El Senado del Consejo de Estado se mantiene como una *Cámara Parlamentaria*, una de las dos que integran las Cortes Generales. El Consejo de Estado rechaza el modelo alemán de Consejo. Esta opción tiene consecuencias sobre el papel del Senado como espacio de concertación y cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado: para el Consejo de Estado, no es indispensable ni aconsejable situar al Senado en el núcleo central de la acción y coordinación interterritoriales; el Senado no puede sustituir a los órganos intergubernamentales como instancias de diálogo y negociación. En definitiva, el Senado del Consejo de Estado, como Cámara de las Comunidades Autónomas, es fundamentalmente una Cámara legislativa.
- El Senado del Consejo de Estado se mantiene como *órgano dual*: Cámara de representación del pueblo español en su conjunto (art. 66.1 CE) y Cámara de representación territorial (art. 69.1 CE). La consecuencia es que el Senado sigue ejerciendo las mismas funciones, aunque se refuerza su posición en el procedimiento legislativo para ciertas leyes (“leyes de incidencia autonómica”). La condición de Cámara de representación del pueblo español en su conjunto impide reducir la función legislativa del Senado a las “leyes de incidencia autonómica”; la condición de Cámara de representación territorial conduce a otorgarle algún protagonismo sobre esas “leyes de incidencia autonómica”.

²⁴ El Informe ha sido publicado, junto con la consulta del Gobierno y los debates académicos previos, en RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J. (eds.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

- El Senado del Consejo de Estado se mantiene como *Cámara subordinada al Congreso*. En razón de los cambios propuestos en la composición, el Senado pasa a ser una Cámara permanente, que no se disuelve conjuntamente con el Congreso (salvo en el supuesto del artículo 168 CE). El Senado pasa así a tener vida independiente del Congreso. Sin embargo, el Consejo de Estado mantiene la primacía de posición del Congreso, pues entiende que esta es una de las decisiones nucleares del constituyente. La atribución de competencias territoriales específicas en el procedimiento legislativo no altera esta primacía de posición, porque, aunque se refuerza la posición del Senado, la decisión última sigue siendo la del Congreso. En resumen, para el Consejo de Estado, el Senado, que representa también al pueblo español –como el Congreso–, al hacerlo como suma de partes, ha de ocupar un lugar que cede ante el Congreso, en cuanto éste representa al pueblo en su unidad, *in toto*.

3. Con independencia de la valoración que nos merezca, el Informe del Consejo de Estado tiene un doble valor, como ha dicho GARRORENA MORALES²⁵: en primer lugar, es un documento *cuasi-oficial*, proveniente del más alto órgano consultivo del Estado; en segundo lugar, es un documento muy elaborado, que aporta concreción al debate sobre la reforma del Senado. Este doble valor le convierte en un referente para la doctrina pero, sobre todo, para los políticos, sin cuya voluntad es imposible la reforma.

Precisamente, el Informe iba a ser la base desde la que se plantearía la reforma constitucional del Senado. Así lo anunció el candidato RODRIGUEZ ZAPATERO en el debate de investidura de 2004. Un año después, el Pleno del Senado, en el debate sobre el Estado de las Autonomías (celebrado el 15 de noviembre de 2005, en cumplimiento del artículo 56 bis 8 del Reglamento del Senado) aprobó una moción (sin el apoyo del PP, fuerza mayoritaria en el Senado) en la que, una vez más (la tercera), se acordó constituir una ponencia, en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, “para debatir una reforma constitucional de la Cámara que le permita desempeñar su función de representación territorial”. A tal efecto, la moción instaba al Gobierno “a remitir a la Cámara, con carácter inmediato, el informe del Consejo de Estado”. El Consejo de Estado emitió su informe, pero, esa ponencia no llegó a constituirse.

La reforma constitucional del Senado ha quedado aplazada. Las razones que dio el Gobierno en la anterior legislatura son las mismas que ha dado en esta legislatura: no hay clima de acuerdo y, por ello, no ha propuesto ninguna iniciativa. La falta de voluntad en la clase política sigue haciendo de la reforma del Senado una quimera. Entretanto, el Informe del más alto órgano consultivo del Estado hiberna, en la esperanza de ser retomado en un futuro incierto.

²⁵ GARRORENA MORALES, A., “Nuevas condiciones desde las que replantear el cometido de la doctrina respecto de la reforma del Senado”, en GARCÍA ROCA, J. y ALBERTÍ ROVIRA, E. (coord.), *Treinta Años de Constitución. Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 45.

3. El posible Senado reformado: propuestas doctrinales (y del Consejo de Estado)

A. Planteamiento introductorio

A diferencia de los políticos, puede decirse que la doctrina ha hecho sobradamente la tarea que se ha autoimpuesto. Ha diagnosticado el problema (la inadecuación del actual Senado para cumplir con lo que el artículo 69.1 CE demanda) y, lo que es más importante, ha construido alternativas de reforma constitucional del Senado. A la doctrina se ha sumado el Consejo de Estado, cuyo elaborado Informe debe ser tenido como referente para la doctrina.

En verdad, no toda la doctrina considera pertinente la reforma constitucional del Senado. No faltan quienes consideran que es mejor dejar las cosas como están, como mal menor. Se viene a sostener que el Senado que tenemos, aún disfuncional, no ha creado problemas para la gobernabilidad del país; y que el Senado que se propone dificultaría la gobernabilidad del país, sin que este coste se vea compensado con ganancias significativas: un Senado reformado como Cámara de las Autonomías, ni va a integrar a quienes no se quieren integrar, ni va, por sí solo, a eliminar la tendencia al bilateralismo de nuestras Comunidades Autónomas. No faltan tampoco quienes, sin negar la conveniencia de reformar el Senado, entienden que no es el momento: la indefinición actual de nuestro modelo territorial, derivada de las últimas reformas estatutarias, aconsejan esperar a que sepamos primero hacia dónde queremos ir²⁶.

Pero la mayoría de la doctrina es partidaria de la reforma, porque consideran que el Senado actual no tiene razón de existir. Ahora bien, reformar ¿para qué? La respuesta ya se ha dado: para hacer del Senado la “Cámara de las Comunidades Autónomas”²⁷. En pala-

²⁶ Entre los escépticos, basten señalar a ALZAGA [vid. ALZAGA VILLAAMIL, O., “El debate sobre la reforma del Senado y su incidencia en la forma de Estado y la forma de gobierno” en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Cortes Generales, Madrid, 2008, Vol. I, pp. 419 y ss.], a FERNÁNDEZ-MIRANDA [vid. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., “Sobre la reforma del Senado”, en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos*, ob. cit., pp. 751 y ss.] y a PORTERO MOLINA [vid. PORTERO MOLINA, J.A., “Breves consideraciones sobre la reforma del Senado”, en *Estudios de Derecho Público en homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Tecnos, 1997, pp. 1080 y ss.]. Entre los que son partidarios hoy de esperar, cítese a GARRORENA MORALES [vid. GARRORENA MORALES, A., “Nuevas condiciones desde las que replantear el cometido de la doctrina respecto de la reforma del Senado”, en GARCÍA ROCA, J. y ALBERTÍ ROVIRA, E. (coord.), *Treinta Años de Constitución. Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España*, op. cit., pp. 55-56].

²⁷ Son excepción los que abogan por reformar el Senado, pero para convertirla en otra cosa: una Cámara de notables [HERRERO y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., “La reforma del Senado. Una propuesta”, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 72, 1995] o de representación de intereses [RAMÍREZ JIMÉNEZ, M., “El Senado como Cámara de representación de intereses. Una propuesta no ortodoxa”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, 17, primer semestre 2006 –monográfico sobre el Senado–, pp. 287 y ss.].

bras del Consejo de Estado, se trata de fijar los rasgos de la representación territorial (art. 69.1 CE), identificada como representación de las Comunidades Autónomas, y de hacerla efectiva. La cuestión estriba en cómo hacer efectiva esa representación territorial. Aquí es donde surgen las diferencias doctrinales, que se manifiestan en cuanto a la composición y en cuanto a las funciones del Senado.

B. La composición del Senado: alternativas

1. En torno a la composición, son tres principalmente las cuestiones implicadas. La *primera* es la circunscripción utilizada para elegir o designar a los representantes. Sobre ello no hay dudas en la doctrina: si las entidades que deben ser representadas son las Comunidades Autónomas, la base territorial de representación debe ser la Comunidad Autónoma (y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). En palabras del Consejo de Estado, esta opción “encuentra sólido apoyo en los ordenamientos de Estados compuestos, en los que la composición de la Cámara alta se establece por referencia a los Estados federados, *Länder*, Cantones o Regiones”. No obstante, el Consejo de Estado matiza: “la nueva composición, aún siendo la base autonómica, como corresponde a la realidad jurídico-política del Estado de las Autonomías podría no marginar las diversidades territoriales existentes en las distintas Comunidades Autónomas”; en consecuencia –concluye el Consejo de Estado– “puede ser aconsejable tener en cuenta a las provincias a fin de decidir el número de senadores”²⁸.

2. La *segunda* cuestión implicada es la distribución de escaños entre las Comunidades Autónomas (las entidades territoriales que han de ser representadas). En este punto, como ya se ha dicho, las soluciones que ofrece el Derecho Comparado son variadas: representación igual (Estados Unidos o Suiza) o corregida en función de la población hasta un cierto límite (Austria o Alemania). Lo que no se conoce es una representación proporcional estricta. Entre nosotros, nadie apuesta por la representación igual. La doctrina apuesta, bien por una representación tendencialmente paritaria, pero con corrección poblacional (por ejemplo, AJA o GARRORENA²⁹), bien por mantener cierta continuidad con lo que tenemos, de manera que

²⁸ Informe del Consejo de Estado, pp. 274 y 276. Utilizo el texto original mecanografiado, que puede verse en: www.consejo-estado.es.

²⁹ El primero aboga por un mínimo de 3 para todas las Comunidades Autónomas y otro más por cada millón o por cada dos millones de habitantes [AJA, E., “La reforma constitucional del Senado: hacia una Cámara autonómica designada por los Gobiernos”, en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos*, op. cit., p. 726.]. El segundo abogaba en 1995 por atribuir 6 senadores a las Comunidades Autónomas con menos de dos millones de habitantes, 7 a aquéllas de entre dos y cinco millones y 8 a las de más de cinco millones; Ceuta y Melilla elegirían 2 senadores; a esta relación se añadiría 1 senador más a las Comunidades históricas; a la relación anterior se añadirían los senadores por derecho propio, que serían los Presidentes de Comunidades Autónomas, que podrían ser sustituidos por un miembro de su Gobierno (serían los senadores sustitutos). Todo esto en GARRORENA MORALES, A., “Una propuesta para la reforma constitucional del Senado”, en *Revista de las Cortes Generales*, 34, 1995, pp. 20-26.

el número de senadores por Comunidad Autónoma tenga en cuenta la población total del territorio pero también las provincias de que se compone (PUNSET, SOLOZÁBAL³⁰).

Para el Consejo de Estado, en principio, lo más apropiado si se desea una Cámara de las Comunidades Autónomas es una Cámara paritaria, con el mismo número de senadores por Comunidad. Sin embargo, encuentra inconvenientes importantes en esta fórmula que la desaconsejan: “Por una parte, las grandes diferencias de población entre unas y otras Comunidades Autónomas daría lugar a desproporciones tal vez no aceptables para las más pobladas; por otra, desde el punto de vista de la situación actual, la disminución de representantes que supondría para algunas podría vedar la propia reforma (nótese que la horquilla actual va de los 39 o 40 de Castilla y León o Andalucía hasta los 5 de Cantabria, Navarra o La Rioja)”. Para paliar estos inconvenientes, propone dos correctivos a la paridad: el primero, atribuir senadores adicionales a las Comunidades Autónomas en proporción a la población, bien que este criterio no puede conducir a grandes diferencias entre Comunidades Autónomas; el segundo, introducir el número de provincias como criterio adicional de asignación de escaños³¹.

A partir de esos correctivos, el Consejo de Estado se plantea hasta tres escenarios posibles. El escenario por el que opta conduce a un Senado de 190 senadores, que se distribuyen entre las 17 Comunidades Autónomas de la siguiente forma: 6 senadores fijos más un senador por provincia y otro más por cada millón de habitantes. Con ello la relación entre la Comunidad más representada y la menos representada no supera la proporción de 3 a 1. Se añadirían otros 4 senadores más: 2 para Ceuta y 2 para Melilla. Nos darían en total 194 senadores, un número inferior al actual.

3. La *tercera* cuestión implicada –la más problemática– se refiere a la elección/designación de los senadores. Los modelos que ofrece el Derecho Comparado son, como también se ha dicho, tres: elección directa por el cuerpo electoral de las entidades territoriales (Estados Unidos o Suiza), designación por los Parlamentos de las entidades territoriales (Austria) o por los Gobiernos de las mismas (Alemania). Estos tres modelos son los que maneja también nuestra doctrina, que cuenta con partidarios para cada uno de ellos. No obstante, entre los

³⁰ PUNSET aboga por mantener el número actual de miembros de la Cámara alta y por atribuir a cada Comunidad Autónoma el mismo número de senadores que tiene en la actualidad, a base de sumar los cuatro por provincia más los que les corresponden en función de la población (1 más y otro por cada millón de habitantes): las razones, en PUNSET, R., “De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas de reforma constitucional”, en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos*, op. cit., pp. 882 y 883. Por su parte, SOLOZÁBAL propone que la representación autonómica se determine cuantitativamente en función del número de provincias que componen cada Comunidad Autónoma, atribuyendo la misma representación por provincia como ocurre en la actualidad, y del número de habitantes de cada Comunidad Autónoma, produciéndose así una igualación entre los senadores por población y por cuota provincial [SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., “Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado”, en *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, op. cit., p. 45].

³¹ Informe del Consejo de Estado, pp. 278-291. La cita, en p. 280.

partidarios del segundo modelo se defiende la designación por los Parlamentos autonómicos con arreglo a un sistema mayoritario.

El Consejo de Estado, como ya se ha dicho, rechaza el modelo alemán y opta por una Cámara parlamentaria. Baraja diversas alternativas y, al final, sugiere dos fórmulas. Según la primera fórmula (por la que muestra una moderada preferencia), los senadores serían elegidos directamente por el cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma; las elecciones se celebrarían simultáneamente con las autonómicas; y el sistema electoral se determinaría por la Ley Electoral. Según la segunda fórmula, en cada provincia de la Comunidad Autónoma, los ciudadanos elegirían directamente un senador por un sistema mayoritario; y el resto de senadores (los 6 fijos por Comunidad y los adicionales en proporción a la población) serían designados por cada Parlamento autonómico, según el procedimiento establecido en su Estatuto de Autonomía, pero siempre asegurando la representación proporcional de las fuerzas que lo componen. Los senadores no estarían sujetos a mandato imperativo³².

En verdad, la opción por hacer del Senado una Cámara de representación de las Comunidades Autónomas requiere de un procedimiento congruente de selección, de manera que la voluntad representada sea la de cada Comunidad Autónoma individualmente considerada (como persona jurídica). Si el sistema de elección conduce a una representación plural de cada Comunidad Autónoma, la persona jurídica ya no estará unitariamente representada, que es lo que demanda la representación territorial. Así ocurre cuando se opta por la elección directa de los senadores autonómicos (por el cuerpo electoral), pero también cuando se opta por la elección indirecta, a través de los Parlamentos autonómicos, pero con arreglo a un sistema proporcional. En ambos casos, la Comunidad Autónoma-persona jurídica no se expresará a través de una sola voz.

En rigor, si se quiere que sea de verdad una Cámara de representación de las Comunidades Autónomas, en el Senado debe estar representada la Comunidad Autónoma, no la pluralidad interna de fuerzas políticas de cada Comunidad. Para reflejar esta pluralidad ya está cada Asamblea Autonómica. El pluralismo *territorial*, rectamente entendido, se expresa haciendo que en el Senado estén representadas las 17 Comunidades Autónomas (y las dos ciudades autónomas). Y esto es lo que se pretende reflejar en el Senado, como Cámara diferenciada en su representación respecto del Congreso.

De ser coherentes con las reflexiones anteriores, los modelos se reducen los a dos: una Cámara cuyos miembros sean designados por los Gobiernos autonómicos (al modo alemán); o una Cámara cuyos miembros sean designados por los Parlamentos Autonómicos con arreglo a un sistema mayoritario, de manera que quien ostente la mayoría en el Parlamento Autonómico designe a *todos* los senadores³³. Una y otra están en condiciones de

³² Informe del Consejo de Estado, pp. 295-311.

³³ Se proponen también soluciones menos radicales, que atribuyan una representación mínima a la oposición: por ejemplo, atribuyendo a la mayoría el 80% de los escaños y reservando el 20% a la oposición [SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., "Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado", en *Repensar el Senado. Estudios sobre*

expresar la voluntad unitaria de cada Comunidad Autónoma. Corolario indispensable del segundo modelo, según algunos, es el mandato imperativo de los senadores, para asegurar la unidad de voto, que es de lo que se trata. Los senadores serían así libremente revocables por la Asamblea que los designó³⁴.

Los dos modelos cuentan con apoyos y detractores en la doctrina española. No es cuestión aquí traer esa discusión. La elección entre uno y otro es siempre la elección entre alternativas imperfectas. Siendo esto así, optar por uno u otro dependerá de las funciones que asignemos al Senado.

C. Las funciones del Senado

1. Aquí hay dos asuntos implicados y entrelazados: el primero, si el Senado, para ser Cámara de representación territorial, debe asumir funciones específicamente territoriales; el segundo, cuál es el peso que hay que atribuir al Senado respecto al Congreso en el ejercicio de esas funciones.

A la hora de dar respuesta a estas cuestiones, es pertinente hacer dos observaciones previas:

En primer lugar, el Senado actual, que no es una Cámara de las Autonomías, tiene, sin embargo, algunas competencias específicas en relación con las Comunidades Autónomas, como ya se ha dicho. En esta tesitura, en un Senado verdaderamente representativo de las

su reforma, op. cit., pp. 49-50]; o haciendo que la elección sea hecha por un sistema mayoritario de lista, bien que las listas que se presenten deberán incluir un nombre menos de los necesarios para cubrir todos los puestos sometidos a elección [GARRORENA MORALES, A., “Una propuesta para la reforma constitucional del Senado”, en *Revista de las Cortes Generales*, 34, 1995, pp. 31-32. No obstante, con posterioridad, GARRORENA parece rectificar su posición: vid. GARRORENA MORALES, A., “La reforma constitucional del Senado”, en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos*, op. cit., p. 913].

³⁴ Una original tercera vía es la de BLANCO VALDÉS. El citado profesor defiende un Senado elegido por los Parlamentos Autonómicos con arreglo a un sistema de representación proporcional. Ahora bien, los senadores expresarían la voluntad de la Cámara a través de dos sistemas de votación: el voto *per capita* (o individual) como hasta el presente, y el voto *comunitario* o por Comunidad Autónoma. Este último se formaría por mayoría mediante votación interna del grupo de senadores de cada Comunidad Autónoma. Quedaría así garantizado que la votación expresada sería unitaria, la de la respectiva Comunidad Autónoma. Al voto *comunitario* se reservarían estos asuntos: la reforma de la Constitución, el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, las leyes de armonización, la autorización del artículo 155 CE, la autorización para la celebración de los tratados o convenios del artículo 94.1 CE, los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas (art. 145.2 CE) o la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE). En todos estos supuestos, el Senado tendría auténtico derecho de veto, porque el Congreso no podría levantarlo de forma unilateral. Vid. BLANCO VALDÉS, R., “La reforma del Senado” en *Claves de la Razón Práctica*, 151, 2005, pp. 41 y ss.; también en el capítulo 8 de su libro *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

Comunidades Autónomas, estas funciones cobrarían pleno sentido. En particular, tendría más razón de ser la competencia del artículo 155 CE, que ejerce en exclusiva.

En segundo lugar, un Senado verdaderamente representativo de las Comunidades Autónomas las haría protagonistas de aquellas funciones en las que aquél está equiparado (absoluta o relativamente) al Congreso y que no son baladíes, como hemos visto. En particular, a través de un Senado reformado en su composición, las Comunidades Autónomas participarían en la reforma de la Constitución, de la que ahora están excluidas, salvo para ejercer la iniciativa. En particular, a través de un Senado reformado en su composición, las Comunidades Autónomas (todas ellas) participarían directamente en la designación de los magistrados del Tribunal Constitucional o del Consejo General del Poder Judicial, cosa que no sucede ahora³⁵.

2. La mayoría de quienes son partidarios de reformar el Senado para convertirlo en una Cámara de las Autonomías, aunque no todos³⁶, así como el Consejo de Estado, se han inclinado por atribuir al Senado competencias específicas en relación con las Comunidades Autónomas (llámense, para abreviar, competencias *territoriales*). Dentro de esta mayoría, la mayoría (pero no todos) se inclina también por hacer dos añadidos: el primero, el Senado no pierde sus competencias actuales, esto es, las territoriales –que se pretenden– se unen a las actuales; el segundo, el Congreso mantiene su primacía de posición respecto del Senado, también respecto de estas competencias territoriales. Usando palabras del Consejo de Estado, se pretende que el Senado sea una Cámara de representación general y competencias universales y una Cámara de representación territorial y competencias territoriales notables, aunque no determinantes, per se, en los asuntos de incidencia autonómica³⁷.

¿Cuáles han de ser esas competencias territoriales? La doctrina apunta en tres direcciones (que recoge el Informe del Consejo de Estado): una intervención especial en

³⁵ Un Senado reformado en su composición haría innecesario el actual sistema de participación de las Comunidades Autónomas en la designación de magistrados del Tribunal Constitucional, que ha acabado siendo agudado por el propio Tribunal Constitucional en sendas sentencias, asunto al que ya me he referido. Además, reconduciría a la multilateralidad la pretensión de algunas Comunidades Autónomas de participar en la designación de los miembros de órganos constitucionales (u otros organismos estatales), conforme lo han dispuesto sus Estatutos. El TC se ha pronunciado al respecto, al enjuiciar el artículo 180 del Estatuto catalán: “La Generalitat participa en los procesos de designación de magistrados del Tribunal Constitucional, en los términos que dispongan las Leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario”. El Alto Tribunal ha desactivado, sin anularlo, el precepto: lo ha declarado constitucional si se interpreta en el sentido de que la participación de la Generalitat se condiciona, en su *existencia y procedimientos*, a lo que dispongan las leyes orgánicas correspondientes. Esto es, lo que en el precepto estatutario constituye un mandato al legislador estatal se convierte en una recomendación (una especie de *soft law*): el precepto no obliga –no puede obligar– al legislador estatal a establecer esa participación (*vid.* fj 113 de la STC 31/2010).

³⁶ Por ejemplo, Ramón PUNSET es simplemente partidario de reformar la composición del Senado, pero no sus funciones, que serían las mismas que tiene ahora: *vid.* PUNSET, R., “De un Senado a otro. Reflexiones y propuestas de reforma constitucional”, en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos*, op. cit., pp. 885-894.

³⁷ Informe del Consejo de Estado, p. 322.

relación con determinadas leyes (de especial incidencia o trascendencia autonómica); la configuración del Senado como espacio de cooperación entre el Estado y las Comunidades o de estas entre sí; y la participación en la formación de la voluntad del Estado en la Unión Europea. Ocurre que la doctrina hace un tratamiento preciso de la primera dirección, pero incurre en la vaguedad en el tratamiento de las otras direcciones.

3. Dentro de los partidarios de la reforma, la mayoría coincide en la necesidad de reforzar la posición del Senado en el procedimiento legislativo y que ese refuerzo debe operar sobre determinadas leyes *de incidencia autonómica* o de *especial trascendencia autonómica*. A partir de esta coincidencia general se plantean tres cuestiones³⁸.

La primera: cuál sería el ámbito de la función legislativa del Senado. En este punto hay quienes pretenden que el Senado solo se ocupe de estas leyes (señaladamente AJA y GARRORENA³⁹) y quienes entienden que el Senado debe intervenir en todas las leyes, pero especialmente (con un *plus* de intervención) en las leyes de *incidencia autonómica* (es la posición de la mayoría de la doctrina y la del Consejo de Estado). En estas dos posiciones hay un distinto modo de entender el Senado: para los primeros, el Senado debiera ser una Cámara exclusivamente especializada en los asuntos autonómicos; para los segundos, la especialización en los asuntos autonómicos no obsta al ejercicio de sus funciones ordinarias. Detrás de la segunda posición late una concepción dual del Senado, considerado a la vez Cámara de representación territorial y Cámara de representación del pueblo en su conjunto; concepción muy presente en el Informe del Consejo de Estado.

La segunda cuestión: cuáles deberían ser esas leyes de *incidencia autonómica*. Se apuntan por la doctrina los Estatutos de Autonomía (en puridad, su reforma), las leyes del artículo 150 CE, las leyes que afecten a la financiación de las Comunidades Autónomas y –con menos partidarios– las leyes básicas⁴⁰. El Consejo de Estado, por su parte, obvia los Estatutos de Autonomía (en cuya reforma, por cierto, ya participan las Comunidades Autónomas) pero añade una cláusula residual, que permite al Gobierno remitir al procedimiento

³⁸ Sigo el *iter* de GARRORENA MORALES, A., “La reforma constitucional del Senado”, en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos*, op. cit., pp. 919 a 923.

³⁹ Vid. AJA, E., “La reforma constitucional del Senado: hacia una Cámara autonómica designada por los Gobiernos”, en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos*, op. cit.; y GARRORENA MORALES, A., “Una propuesta para la reforma constitucional del Senado”, en *Revista de las Cortes Generales*, op. cit. Ambos son partidarios de la especialización del Senado en asuntos territoriales.

⁴⁰ Muy sugerente es la posición de la profesora BIGLINO, quien, más que hacer una relación de leyes de especial trascendencia autonómica, propone trazar una línea divisoria entre leyes que tengan repercusión financiera sobre las Comunidades Autónomas y leyes que no las tengan. Sobre las primeras tendría el Senado una intervención decisiva. Vid. BIGLINO CAMPOS, P., “La función integradora de la Ley y el Senado como Cámara de representación territorial”, en *Constitución, Estado de las Autonomías y Justicia Constitucional (libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo)*, op. cit., pp. 927 y ss.

legislativo especial (el que se seguiría para estas leyes de *incidencia autonómica*) aquellas materias cuya relevancia autonómica lo justifique, a su juicio⁴¹.

La tercera: en qué consistiría el refuerzo procedimental del Senado respecto de esas leyes de *incidencia autonómica*. La opinión general de la doctrina, secundada por el Consejo de Estado, es que ese refuerzo procedimental debiera concretarse así:

- a) El plazo de discusión en el Senado de todo tipo de leyes, no solo las de *incidencia autonómica*, se ampliaría. El artículo 90 CE prevé un plazo de 2 meses, que se reduce a un máximo de 20 días naturales para los proyectos declarados urgentes por el Gobierno. La doctrina coincide en considerar estos plazos muy exigüos y defiende su ampliación. En particular, el Consejo de Estado aboga por su ampliación de 2 a 4 meses y a 20 días como mínimo (no como máximo) para los proyectos declarados urgentes por el Gobierno⁴².
- b) El procedimiento legislativo se iniciaría en el Senado para las leyes de *incidencia autonómica*. El Senado dejaría así de ser una Cámara de segunda lectura. Ello podría tener costes: un Senado hostil al Gobierno podría bloquear la iniciativa legislativa del Gobierno, incluso rechazándola sin más, sin entrar en discusión. El Consejo de Estado quiere evitar este efecto, por lo que aconseja otorgar al Presidente del Gobierno la facultad de obtener la reanudación en el Congreso del procedimiento legislativo, en la medida en que considere que la iniciativa en cuestión es necesaria para llevar a cabo el programa político del Gobierno. El Consejo de Estado completa su ejercicio de prudencia excluyendo las leyes básicas de la primera lectura en el Senado⁴³.
- c) En caso de discrepancia entre Senado y Congreso, se extendería a las *leyes de incidencia autonómica* el procedimiento del artículo 74.2 CE, hoy previsto para muy contados supuestos (además, no legislativos). Se constituiría así una Comisión Mixta compuesta por igual número de diputados y senadores, que presentaría un texto de consenso que se votaría en ambas Cámaras. Si no se aprobara por cualquiera de ellas, decidiría en última instancia el Congreso por mayoría absoluta.

En verdad, estas prudentes soluciones aumentarían el protagonismo del Senado, pero seguiría siendo un actor secundario. Se reformaría la Constitución y se daría voz a las Comunidades Autónomas en el Senado pero, a la postre, decidiría el Congreso (eso sí, por mayoría absoluta). Por ello, no son compartidas por toda la doctrina partidaria de la reforma. Por ejemplo, Eliseo AJA, exige la mayoría de 3/5 en el Congreso para decidir en última instancia, tratándose de leyes básicas, leyes de financiación o Estatutos de Autonomía⁴⁴. Más allá va BLANCO VALDÉS, que otorga al Senado derecho de veto respecto determinadas

⁴¹ Informe del Consejo de Estado, pp. 253-254.

⁴² Informe del Consejo de Estado, pp. 247-248.

⁴³ Informe del Consejo de Estado, pp. 253-254.

⁴⁴ Vid. AJA, E., "La reforma constitucional del Senado: hacia una Cámara autonómica designada por los Gobiernos", en *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución: texto del Informe y debates académicos*, op. cit., pp. 714-718.

materias, entre ellas las leyes de armonización y las leyes relativas al sistema de financiación autonómica⁴⁵. Y todavía más allá va GARRORENA MORALES: en última instancia prevalecería la posición del Senado respecto del Congreso, tratándose de determinadas leyes (las de reforma de los Estatutos, las leyes del artículo 150 CE y las leyes del artículo 157.3 CE), que denomina precisamente por ello “leyes de prevalencia del Senado”⁴⁶.

4. Uno de los problemas más graves que se achaca a nuestro Estado de las Autonomías es la descoordinación y la falta de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de estas entre sí. En todos estos años hemos alumbrado uno de los Estados más descentralizados del mundo pero, al parecer, no hemos logrado la articulación del todo con las partes y de estas entre sí.

Existe un problema de origen: la Constitución apenas regula los principios y los instrumentos de cooperación. En lo que respecta a los principios, encontramos sólo una apelación genérica a la solidaridad (arts. 2 y 138.1 CE). En lo que respecta a los instrumentos, hay una sucinta referencia a los convenios y acuerdos entre Comunidades Autónomas en el artículo 145.2 CE, pero para encorsetarlos, desde una indisimulada desconfianza. El precepto hace una distinción no aclarada entre convenios (para la gestión y prestación de servicios) y acuerdos y sujeta los primeros a comunicación a las Cortes Generales –cosa lógica– y los segundos a autorización –cosa no tan lógica⁴⁷.

Esta ausencia de regulación ha sido paliada por el Tribunal Constitucional, que ha sentado los principios que rigen esa cooperación, y por la *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (LRJAPPAC), que ha incorporado los principios jurisprudenciales (art. 4) y, sobre todo, ha previsto instrumentos de cooperación. Estos instrumentos son orgánicos y no orgánicos. Los instrumentos orgánicos son dos (art. 5): las *Conferencias Sectoriales*, órganos de composición multilateral y de ámbito sectorial que reúnen a miembros del Gobierno y de los Consejos de Gobierno; y las *Comisiones Bilaterales de Cooperación*, órganos de composición bilateral y ámbito general, que reúnen a miembros del Gobierno con miembros del Gobierno de una Comunidad Autónoma⁴⁸. Los instrumentos no orgánicos son los convenios (de Conferencia Sectorial

⁴⁵ BLANCO VALDÉS, R., “La reforma del Senado”, en *Claves de la Razón Práctica*, op. cit., p. 46.

⁴⁶ GARRORENA MORALES, A., “Una propuesta para la reforma constitucional del Senado”, en *Revista de las Cortes Generales*, 34, 1995, pp. 34-36.

⁴⁷ El Consejo de Estado, en su Informe, entiende justificable la comunicación previa de los acuerdos o convenios que celebren las Comunidades Autónomas entre sí, con fundamento en el deber de lealtad recíproca y en la necesidad de que tanto las Cortes Generales como el Gobierno dispongan de toda la información requerida para llevar a cabo sus funciones en el mantenimiento del orden constitucional. Pero ni lo uno ni lo otro justifican el requerimiento de autorización (*Informe del Consejo de Estado*, pp. 200-201).

⁴⁸ Los Estatutos de Autonomía de nueva generación han potenciado las Comisiones Bilaterales. Ejemplo señero, el Estatuto Catalán (art. 183), que configura la Comisión Bilateral Generalitat-Estado como marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado. El artículo 183 del Estatuto catalán fue objeto de impugnación y sobre él se ha pronunciado el Tribunal Constitucional (*vid.* STC 31/2010, f. j. 115)

–art. 5.4 y 8– y de colaboración –art. 6 y 8–) y los planes y programas conjuntos (art. 7). Todos estos instrumentos se desenvuelven en el ámbito de la cooperación entre Ejecutivos. A esta relación de instrumentos hay que añadir, por elevación, la *Conferencia de Presidentes*, que reúne (o al menos pretende reunir) anualmente en el Senado al Presidente del Gobierno con los Presidentes de las 17 Comunidades Autónomas y de las 2 ciudades autónomas. Este instrumento no está regulado ni institucionalizado.

A la vista de estos instrumentos, muy consolidados (salvo la Conferencia de Presidentes, a la espera de su institucionalización⁴⁹), cabe preguntarse cuál podría ser el papel de un Senado reformado en su composición como instrumento de cooperación. Aquí es donde cobra relieve el modelo de Senado por el que se opte. Es obvio que un Senado formado por miembros de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, al modo alemán, es idóneo para cubrir este papel. Podría, sin dificultades, integrar en su seno los instrumentos ahora existentes, que se desenvuelven en lo intergubernamental. Un Senado gubernamental está en condiciones de ser la sede general de las relaciones entre el Gobierno estatal y los Gobiernos Autonómicos o de estos entre sí. El encaje sería fácil. Lo único que habría que exigir es algo que falta ahora en las relaciones intergubernamentales de cooperación: transparencia.

Por el contrario, un Senado reformado, pero concebido como Cámara parlamentaria, no parece que esté en condiciones de asumir las tareas que realizan esos consolidados instrumentos de cooperación, de acusado carácter técnico (salvo la Conferencia de Presidentes) y, por ello, genuinamente intergubernamentales. Tiene razón el Consejo de Estado (que, como ya se ha dicho, opta por un Senado como Cámara parlamentaria) cuando dice que no parece indispensable ni quizá aconsejable situar a un Senado-Cámara parlamentaria en el núcleo central de la acción y coordinación interterritoriales⁵⁰. El papel de un Senado-Cámara parlamentaria sería más modesto: realizaría funciones de información, control e impulso político, para lo cual valen los instrumentos actuales a su alcance. Acaso también podría ser la sede principal para el debate de las grandes cuestiones, para lo cual podrían servir también los instrumentos actuales: los debates sobre el estado de las Autonomías y la Conferencia de Presidentes, que celebraría sus reuniones en el Senado.

5. Existe cierto acuerdo doctrinal (entre los partidarios de la reforma) en que el Senado sea el cauce a través del cual se instrumente la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones de la Unión Europea, cuando afecten a sus competencias o intereses (la llamada fase “ascendente” del proceso de toma de decisiones). La integración europea ha supuesto y está suponiendo la cesión paulatina del ejercicio de competencias soberanas desde el Estado hacia la Unión Europea. Esta reducción de la libertad de acción del Estado ha afectado más a las Comunidades Autónomas que al Estado Central. Ello es así porque son los Gobiernos nacionales los que participan en las decisiones comunitarias, a través del Consejo: asuntos en los que las Comunidades Autónomas tienen competencias (inclu-

⁴⁹ La Conferencia de Presidentes se reunió en los años 2004, 2005 y 2006, pero no se volvió a reunir hasta 2009.

⁵⁰ Informe del Consejo de Estado, p. 264.

so exclusivas) caen fuera de su esfera, por mor de la integración europea, pero, de rebote, entran en la esfera del Gobierno de la Nación, en cuanto miembro del Consejo que toma las decisiones –normalmente en codecisión con el Parlamento Europeo–.

Se comprende así que las Comunidades Autónomas hayan reclamado participar en la formación de voluntad del Gobierno español en las instituciones comunitarias, principalmente en el Consejo. Esta reclamación se ha encauzado, hasta ahora, a través de la antigua *Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas* (CARCE), re denominada, desde el 15 de abril de 2010, *Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea* (CARUE). La hoy CARUE empezó a funcionar en 1989, pero solo adquirió rango legal en 1997 (Ley 2/1997, de 13 de marzo). La Ley la define como un órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para articular adecuadamente la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos europeos (art. 1.1). Es un órgano interdepartamental, que reúne al Ministro de Administraciones Públicas, que la preside, con los consejeros correspondientes designados por cada Comunidad Autónoma (art. 2). Entre las funciones de la CARUE, la Ley (art. 1.2) pone énfasis en una: en particular, debe garantizar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del Derecho de la Unión Europea.

Pues bien, la participación de las Comunidades Autónomas en la llamada “fase ascendente” se ha articulado en virtud de acuerdos adoptados en el seno de la hoy CARUE, que tienen el valor de convenios de Conferencia Sectorial. En virtud de un acuerdo de 1994 se articuló la participación *interna* esto es, la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición que el Gobierno Español llevará a Bruselas. Esta participación se produce en el seno de la Conferencia Sectorial que corresponda al asunto que tratar (Agricultura, Pesca...). En ella los representantes autonómicos pueden alcanzar una posición común y, si se trata de materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, esa posición debe ser tenida en cuenta *de forma determinante* por el Gobierno español a efectos de fijar su posición negociadora inicial en el Consejo; si se trata de materias de competencia compartida o concurrente con el Estado, la posición común determinante será la que resulte del acuerdo entre la posición común de las Comunidades Autónomas y la posición de la Administración del Estado.

En 2004 las Comunidades Autónomas dieron el salto al Consejo, en virtud de otro Acuerdo adoptado en el seno de la entonces CARCE. Este acuerdo prevé la participación de un representante de las Comunidades Autónomas en la Delegación española ante el Consejo, en cuatro formaciones de éste, relativas a materias en las que las Comunidades Autónomas tienen amplias competencias (Empleo-política social, agricultura-pesca, medio ambiente y educación-juventud-cultura). Este representante es elegido por el Pleno de la Conferencia Sectorial concernida por el asunto a tratar. Es miembro de pleno derecho de la Delegación Española y puede pedir la palabra al Jefe de la Delegación en la reunión del Consejo. Obviamente, el representante autonómico acude al Consejo con una posición co-

mún, previamente acordada con los demás representantes autonómicos en la Conferencia Sectorial; posición común que debe ser tenida en cuenta, bien que la responsabilidad última corresponde al Jefe de la Delegación⁵¹.

No puede dejarse de mencionar el impacto que sobre este asunto han tenido las recientes reformas estatutarias. Los nuevos Estatutos de Autonomía recogen en un capítulo específico (un título propio en el caso del Estatuto valenciano) las relaciones de la Comunidad Autónoma con la Unión Europea⁵². En ellos se regula la participación de la Comunidad Autónoma en la fase “ascendente”. Con ocasión de la impugnación de los preceptos correspondientes del Estatuto Catalán, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto. Por encima de consideraciones concretas⁵³, lo que interesa resaltar es el esfuerzo hecho por el Tribunal por reconducir a la multilateralidad la aspiración a la bilateralidad que se detecta en el Estatuto catalán, pero que es también visible en algún otro Estatuto (principalmente el andaluz): para el Alto Tribunal, como no podía ser de otra manera, es a la legislación del Estado y solo a ella a la que corresponde *libremente* determinar los concretos supuestos, formas y condiciones de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las posiciones del Estado en la Unión Europea. Esa legislación estatal no existe, tan solo tenemos los acuerdos de la CARUE. Convendría que existiera.

Este es el contexto en el que hay que situar el posible papel Senado en relación con la Unión Europea. Se trata de un contexto gubernamental: es el Gobierno de la nación el que participa en las decisiones del Consejo y, puesto que esto es así, son los Gobiernos autonómicos los que participan en la formación de voluntad del Gobierno de la Nación ante el Consejo. Así las cosas, es obvio que un Senado formado por miembros de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, al modo alemán, es idóneo para articular la participación indirecta de las Comunidades Autónomas en el Consejo. Atraería hacia sí los instrumentos ahora existentes y reconduciría hacia la multilateralidad la tendencia a la bilateralidad que se refleja en algunos Estatutos de Autonomía.

Por el contrario, un Senado-Cámara parlamentaria debería reducir su papel a la información, control e impulso político. Podrían servir para ello los instrumentos existentes, en particular, la Comisión Mixta para la Unión Europea, creada mediante Ley 8/1994. Formada

⁵¹ Otro acuerdo de 2004 completa la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo: prevé la participación de aquéllas en los grupos de trabajo del Consejo preparatorios de las reuniones de los ministros para aquellos asuntos en los que se haya acordado la representación autonómica; y también prevé la participación en la Representación Permanente de España en la Unión Europea (REPER) a través de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER. Como es sabido, la preparación de los trabajos del Consejo corre a cargo del Comité de Representantes Permanentes (COREPER).

⁵² Artículo 61 del Estatuto de Valencia; artículos 184 a 192 del Estatuto de Cataluña; artículos 218 a 221 del Estatuto de Andalucía; artículos 92 a 95 del Estatuto de Aragón; artículos 106 a 113 del Estatuto de Baleares; artículos 61 a 66 del Estatuto de Castilla y León; y artículo 70 del Estatuto extremeño (dentro de un capítulo genérico dedicado a la acción exterior).

⁵³ *Vid.* ff. jj. 118 a 123 de la STC 31/2010.

por igual número de diputados y senadores, el objetivo de esta Comisión es dar participación a las Cortes Generales en las propuestas legislativas elaboradas por la Comisión y, en general, permitir que dispongan de la más amplia información sobre las actividades de la Unión Europea. En todo caso, ese Senado reformado se vería beneficiado, en cuanto parte de las Cortes Generales, del reforzamiento del papel de los Parlamentos Nacionales que ha operado el Tratado de Lisboa⁵⁴. Las novedades del Tratado de Lisboa se han incorporado a la Ley 8/1994, mediante reforma operada por Ley 24/2009. Ha sido, pues, la Comisión Mixta, la principal receptora de tales novedades.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

En general, existe acuerdo en que hay que reformar el Senado y en que la reforma debe ir orientada a hacer de él una Cámara de representación de las Comunidades Autónomas. Las discrepancias doctrinales se producen en *cómo* hacer efectiva esa transformación. En lo que sigue, expongo unas consideraciones, que expresan mi punto de vista sobre el particular.

1. Sobre la composición del Senado

Si queremos que el Senado sea una Cámara de Representación de las Comunidades Autónomas, debe representar *de iure* a las Comunidades Autónomas, a cada una de ellas en su individualidad. Creo que todo lo que no sea esto carece de sentido. Entiendo, por tanto, que las opciones se reducen básicamente a dos: o una “Cámara” de los Gobiernos autonómicos, o una Cámara parlamentaria, con parlamentarios designados por las Asambleas Autonómicas por sistema mayoritario⁵⁵. Sobre esto ya me he pronunciado.

Ninguna de estas configuraciones puede impedir *de facto* la deriva partidista. El ejemplo alemán es suficientemente significativo y a ello nos hemos referido en el apartado I. Es verosímil que un Senado, gubernamental o parlamentario, pero compuesto en su mayoría por representantes autonómicos procedentes del principal partido de la oposición, incurra en la tentación de hacer justamente eso, oposición al Gobierno de la nación, en lugar de cooperar con éste a la mejor articulación del Estado de las Autonomías. Y viceversa, es también verosímil que un Senado, gubernamental o parlamentario, pero compuesto en su mayoría por representantes autonómicos procedentes del partido en el poder, se convierta

⁵⁴ Artículo 12 y sendos Protocolos (sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea y sobre la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad).

⁵⁵ O designados por las Asambleas autonómicas con arreglo a un sistema proporcional, pero con voto comunitario para determinadas cuestiones relevantes, entre ellas, las autonómicas. Es el sugerente modelo de Roberto BLANCO, al que ya he hecho referencia.

en una Cámara dócil al Gobierno de la nación y escasamente preocupada por la cohesión territorial.

Pero el Derecho no puede resolver estas derivas, que se producen extramuros de lo jurídico. Como ya he dicho, el Derecho cumple proporcionando un método de selección de los senadores congruente con el Senado que se quiere. Lo que no tiene sentido es que el Derecho diseñe un método de selección incongruente con lo que se quiere y que, a la postre, tampoco evite la deriva partidista.

2. Sobre las funciones del Senado

1. Se ha planteado doctrinalmente si el Senado, para ser Cámara de representación territorial, ha de tener o no funciones específicamente territoriales, esto es, si basta con una composición territorial o si es necesario añadir un plus de intervención territorial o, más aún, si es necesario que se convierta en una Cámara dedicada exclusivamente a asuntos territoriales.

En verdad, una Cámara de Representación Territorial no necesariamente ha de tener funciones específicamente territoriales. Si de lo que se trata es de que las Comunidades Autónomas participen en las funciones del Estado, basta con que modificar la composición del Senado para que aquellas estén efectivamente representadas y puedan efectivamente participar. La especialización territorial supone ver al Senado desde una perspectiva distinta: no solo como órgano de participación en las funciones estatales, sino como órgano de garantía de la autonomía de las Comunidades Autónomas. Esta nueva perspectiva sí justifica la especialización territorial.

En fin, a una composición *territorial* no siguen necesariamente funciones *territoriales*. Pero, de darse esta secuencia (composición territorial + funciones territoriales), resultaría difícil entender que el Senado siguiera siendo una Cámara subordinada al Congreso en el ejercicio de esas funciones *territoriales*. Sobre esto volveré después.

2. Si se quiere hacer un Senado omnicompreensivo, que participe más intensamente en las leyes de incidencia autonómica, pero que también sea el espacio de la cooperación y el órgano que encauce la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, el modelo más coherente es el de un Senado “gubernamental”. Si, por el contrario, se quiere separar lo *legislativo* de lo *ejecutivo*, basta con una Cámara parlamentaria. Sobre esto ya me he pronunciado.

Puede reprocharse a un Senado “gubernamental” el que no es idóneo para ejercer la función legislativa, algo que corresponde –que debe corresponder– a los Parlamentos. Sin embargo, no podemos ignorar que hoy, por regla general, las leyes las elaboran los Gobiernos, sirviéndose de su aparato burocrático, y que los Parlamentos ejercen fundamentalmente

una labor de control político en el procedimiento legislativo (labor que recae en la oposición). La Ley es lo que el Gobierno y su mayoría quieren, pero bajo el escrutinio público de la minoría presente en el Parlamento.

Ningún obstáculo operativo encuentro a que los Gobiernos autonómicos participen en la función legislativa. Lo que procede es acomodar el papel de los Parlamentos autonómicos. Su labor sería de control e impulso de la actuación de sus Gobiernos ante el Senado. Habría que proporcionarles armas suficientes al respecto y este es el terreno en el que habría que trabajar.

3. Sobre la posición constitucional del Senado

A. *Sobre la naturaleza dual del Senado*

La Constitución atribuye al Senado una doble naturaleza: ser órgano de representación del pueblo (en su unidad), en cuanto parte integrante de las Cortes Generales, y ser órgano de representación territorial. Como la “representación territorial” no es tal, la convivencia no resulta problemática.

Si hacemos del Senado una Cámara de representación territorial y le atribuimos funciones territoriales específicas, entonces la convivencia se torna problemática (al menos, a mí me lo parece). Difícilmente un órgano que representaría –ahora sí– a determinadas entidades territoriales (las Comunidades Autónomas) puede, a la vez, representar al pueblo español en su conjunto, titular de la soberanía.

En esa tesitura, una reforma constitucional debiera acaso eliminar la consideración del Senado como órgano de representación del pueblo en su conjunto. El Senado seguiría siendo un órgano del Estado (no un órgano de las Comunidades Autónomas), pero un órgano del Estado Central, a través del cual las Comunidades Autónomas participarían en sus funciones.

B. *Sobre la posición del Senado en relación con el Congreso*

La mayoría de la doctrina y el Consejo de Estado son partidarios de reformar el Senado pero manteniendo la primacía de posición del Congreso, particularmente en el procedimiento legislativo. Detrás de éste modo de entender las cosas está, sin duda, la preservación del valor de la gobernabilidad: el Jefe del Gobierno, que ha recibido la confianza del Congreso (el Senado está excluido de esta tarea), debe poder formar su Gobierno, y este Gobierno debe poder gobernar (dirigir la política –art. 97 CE–) y, por tanto, debe poder desplegar su pro-

grama de gobierno, también a través de leyes, usando para ello en el Congreso a la mayoría política que le ha elegido y que le apoya. Un Senado de las Comunidades Autónomas que tuviera una posición paritaria con el Congreso podría bloquear la actuación gubernamental, sin, además, haber elegido al Jefe del Gobierno. Y esto es algo que no se quiere.

No obstante, abordar una reforma de la Constitución para que, a la postre, un Senado reformado en su composición siga siendo una Cámara subordinada al Congreso no parece que suponga un gran incentivo para cambiar. Es más, atribuir al Senado funciones territoriales específicas para, después, hacer prevalecer la voluntad del Congreso, no parece del todo coherente (al menos, a mí no me lo parece). Configurar el Senado como Cámara de representación territorial, con funciones específicamente territoriales, acaso también implique hacer de él una Cámara que tenga un peso similar al del Congreso en el ejercicio de esas funciones territoriales (especialmente en el procedimiento legislativo) o, cuanto menos, atemperar notablemente el desequilibrio existente en la actualidad⁵⁶.

4. Una consideración final última

La mayor o menor ambición de la reforma del Senado exige, por de pronto, dilucidar hasta cuánto se quiere sacrificar el valor de la gobernabilidad. Si se quiere preservar a toda costa, vale cualquier reforma de mínimos, que mantenga la primacía del Congreso. Pero esto, como ya digo, no supone un gran incentivo para cambiar.

Ahora bien, si se está dispuesto a asumir costes, deberá ser por una razón poderosa. Porque una reforma no meramente cosmética del Senado tiene costes: cuanto menos, haría el procedimiento legislativo más complejo y podría dar lugar a una Cámara menos confortable para el Gobierno que dificultaría la gobernabilidad. Mercería la pena asumir estos costes si con ello se consiguiera que las Comunidades Autónomas (al menos la inmensa mayoría de ellas) aceptaran la multilateralidad: que aquello que es tarea de todos, por todos debe ser abordado, con espíritu constructivo. Tengo dudas de que este objetivo sea hoy alcanzable, sobre todo con la vista puesta en las recientes reformas estatutarias.

Creo, por lo demás, que la reforma del Senado no puede llegar sola. Pudiera haber sido así en la última década del siglo pasado, tras la segunda oleada de reformas estatutarias, cuando se produjo la igualación competencial entre Comunidades. Pero no ahora, tras

⁵⁶ Un entendimiento tal de la posición del Senado respecto del Congreso podría exigir una reformulación de la naturaleza misma del Congreso. Un Congreso paritario con el Senado, al menos en asuntos territoriales, quizá debiera dejar de ser también, como el Senado, órgano de representación del pueblo español en su conjunto, titular de la soberanía. El Congreso sería, como el Senado, un órgano del Estado (del Estado Central). Pero el Congreso sería el órgano a través del cual los ciudadanos, directamente, como cuerpo electoral (como poder constituido), participarían en las funciones estatales, mientras que el Senado sería el órgano a través del cual las Comunidades Autónomas (como poder constituido) participarían en esa tarea. Todo ello por designio del pueblo español en su conjunto, titular del poder constituyente, cuya soberanía quedaría a salvo.

la última oleada de reformas estatutarias, y ello a pesar del pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. Antes, en orden lógico, se impone, cuanto menos, una clarificación del reparto competencial y del sistema de financiación (reparto competencial y financiación van de la mano).

Esa tarea ya la han hecho en Alemania (con mayor o menor fortuna). Hay un hecho diferencial: los alemanes ya contaban con un órgano de representación territorial que nosotros todavía no tenemos. Y ha sido precisamente los problemas que un órgano de estas características presenta una de las razones de la reforma. Aprendamos de los aciertos y de los errores ajenos. Como no tenemos todavía una Cámara de Representación Territorial, sigamos un orden lógico. Antes, clarifíquese nuestro modelo de organización territorial. Solo después sabremos cuál es el Senado que sirve mejor a ese modelo (incluso si es necesaria su existencia). Hasta entonces, acaso lo urgente sea esperar.