

## ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO

José Antonio ALONSO DE ANTONIO

Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad Complutense de Madrid  
ANTONIODEANTONIO@telefonica.net

### RESUMEN

*Una vez consolidado el sistema autonómico diseñado en la Constitución Española, parece oportuno que el Senado sea efectivamente la Cámara de representación territorial que define la propia Constitución, pero que hasta el momento no ha sido ni en su composición ni funciones. Para ello es necesario proceder a la oportuna reforma constitucional, desde el consenso y limitada a la regulación de la Cámara, sin alterar el modelo territorial del Estado. Aunque el tema de la composición admite varias fórmulas, la más adecuada al Estado autonómico podría ser el mantenimiento del sistema mixto de Senadores provinciales y autonómicos, incrementando significativamente el número de estos últimos.*

*En cuanto a las funciones, el Senado debe seguir siendo una Cámara parlamentaria, corrigiendo la actual subordinación al Congreso de los Diputados en el procedimiento legislativo, manteniendo en términos similares a los actuales la función de control e incrementando sus funciones autonómicas, especialmente en relación con la Unión Europea.*

*Palabras clave:* Senado, representación territorial, reforma constitucional, consenso, provincias, Comunidades Autónomas, integración, participación, cooperación, debate, financiación autonómica, Unión Europea.

### ABSTRACT

*As the Spanish autonomy system has been consolidated, the Senate must serve as an authentic Chamber of Territorial Representation. Thus, the Spanish Constitution must be reformed with regard to the composition and functions of that Chamber. In this sense, it seems opportune to augment the number of Senators designated by the Autonomous Communities, as an adaptation of the Senate's present subordination to the Congress of Deputies with regard to legislative procedures, and the increase of the Senate's autonomous functions.*

*Keywords:* Senate, territorial representation, constitutional reform, agreement, provinces, Autonomous Communities, integration, participation, cooperation, debate, autonomic financing, European Union.

### ZUSAMMENFASSUNG

*Wenn das spanische autonome System, das von der Verfassung gezeichnet wurde, einmal gefestigt wird, es scheint, der Senat sei die authentische Kammer der territorialen Vertretung. Dafür ist es notwendig die Verfassung hinsichtlich ihrer Zusammensetzung und Funktionen zu reformieren. In diesem Sinn scheint es angemessen, die Zahl der für die autonome Regionen ernannten Senatoren zu vergrößern, ihre aktuelle Unterordnung dem Kongress in dem gesetzgebenden Verfahren zu berichtigen und ihre autonomsche Funktionen zu erhöhen.*

*Schlüsselwörter:* Senat, territoriale vertretung, verfassungsreform, konsens, provinzen, Autonome Regionen, integration, politische beteiligung, kooperation, debatte, autonome finanzierung, Europäische Union.

**SUMARIO:** I. IDEAS GENERALES SOBRE EL BICAMERALISMO ESPAÑOL ACTUAL.—1. En torno al bicameralismo.—2. El bicameralismo español y la posición constitucional del Senado.—II. LA REFORMA DEL SENADO.—1. Introducción.—2. El punto de partida.—3. Necesidad y oportunidad de la reforma. Sus condiciones y alcance.—4. Contenido de la reforma.—a) Naturaleza del Senado.—b) Composición.—c) Funciones.—III. A MODO DE CONCLUSIÓN.

## I. IDEAS GENERALES SOBRE EL BICAMERALISMO ESPAÑOL ACTUAL

### 1. En torno al bicameralismo

El bicameralismo ha ido sufriendo una lenta pero imparable crisis y, en consecuencia, en la actualidad apenas quedan razones para defender las tradicionales segundas Cámaras de los Estados unitarios, basadas en representaciones de tipo nobiliario, corporativo o social. El bicameralismo sólo parece tener sentido en los Estados federales o, al menos, descentralizados políticamente, en los que las dos Cámaras que integran el Parlamento asumen *representaciones distintas* y, por ello, desempeñan funciones, al menos parcialmente, diferenciadas.

Conviene detenerse, siquiera brevemente, en este punto pues su correcto entendimiento es capital para enfrentarnos al tema que nos ocupa. De acuerdo con la doctrina mayoritaria<sup>1</sup>, en la actualidad, en esos Estados la Cámara baja ostentaría la *representación política* y la Cámara alta, la *repre-*

<sup>1</sup> Por todos, J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, vol. 2, Barcelona, Labor, 1982, pp. 66-67, y R. PUNSET, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 110-126.

*sentación territorial.* La diferencia entre ambas no radica en la circunscripción escogida como base de la elección, sino en la diversidad de los intereses representados, pues si la representación política es representación de *intereses generales*, la representación territorial lo es de intereses especiales de sectores específicos de la población vinculada a un determinado territorio. Por eso, la representación política o general supone una comunidad de intereses entre los representantes y la totalidad de la comunidad política ante la que son políticamente responsables, especialmente a través de las elecciones periódicas; en consecuencia, el procedimiento de elección de esos representantes está basado en criterios de carácter general, como la edad o la plenitud de derechos políticos. Bien al contrario, la representación especial trata de proteger intereses de algún sector específico de la población, por lo que la selección de representantes añade algún criterio particular que pretende garantizar la homogeneidad de intereses entre los representantes y ese sector de la comunidad política. Naturalmente, esa representación especial puede obedecer a la conveniencia de satisfacer intereses muy diversos, y de ahí los distintos modelos de Cámaras altas que ofrece el Derecho comparado y nuestro propio Derecho histórico. Así, intereses tradicionalmente representados en las segundas Cámaras han sido los de sectores concretos de la población o de determinadas categorías profesionales. Son significativos, a este respecto, la Cámara de los Lores británica o el Senado español del siglo XIX. En la actualidad el panorama es diferente, ya que entre esos intereses cobran especial importancia los territoriales.

Es obvio que en el caso de la representación territorial como representación especial resulta determinante para garantizar esa homogeneidad de intereses entre los representantes y los representados que el reclutamiento de aquéllos corresponda a un órgano de los territorios afectados.

Ahora bien, antes de seguir adelante quizá no resulte ociosa una aclaración respecto al sujeto representado. Es claro que no puede ser sujeto de representación un territorio, sea una provincia, una región o un Estado. Cuando así se habla estamos ante una simplificación incorrecta, pues lo que en realidad sucede es que las Cámaras de representación territorial representan a la población del territorio correspondiente, lo que, por otro lado, puede ser poco más que una ficción, pues, como advierte Trivelli, los principios federales no son mejor defendidos en la Cámara alta que en la baja<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> *Le bicameralisme*, Lausana, 1975, p. 123.

En todo caso, y sin entrar en la sugestiva temática de la representación política en general, debemos recordar que en los Estados federales se considera que las Cámaras bajas representan a los ciudadanos de la federación, como totalidad abstracta, y las Cámaras altas a los Estados miembros. Sin duda, tal afirmación ha de ser inmediatamente matizada, pues, dado que estas segundas Cámaras son también órganos de la federación y no de los Estados federados y que suele ser regla general la prohibición del mandato imperativo, habrá de admitirse, con Punset, que la relación entre estas Cámaras y los Estados particulares es una simple relación interorgánica de designación<sup>3</sup>. Por eso los miembros de las segundas Cámaras suelen ser designados en su totalidad por los órganos de los Estados federados (asambleas, órganos ejecutivos o cuerpo electoral). En esa designación radica esencialmente la vinculación entre las segundas Cámaras y los Estados miembros de la federación, pues una vez constituidas su función consiste en contribuir a la formación de la voluntad federal, no la de los Estados miembros, que disponen para ello de sus propios órganos.

Es verdad, no obstante, que el procedimiento de designación de estas Cámaras afecta a sus funciones, pues de lo contrario su existencia carecería de todo sentido. Por eso, al ser designadas por órganos de cada Estado, el acto de designación expresa la voluntad de ese Estado, lo que explica, por lo demás, que la Constitución federal suela atribuir a cada Estado la facultad de regular el procedimiento específico de la designación de sus representantes en la Cámara. Ello justifica, como apunta Punset, la diferencia entre la elección de las Cámaras cuando se hace por sufragio universal, pues en la elección de la Cámara alta el cuerpo electoral es un órgano de la entidad federada, y en la de la Cámara baja los electores del Estado miembro participan, junto a los de los demás Estados, del cuerpo electoral federal<sup>4</sup>.

En suma, la representación territorial que corresponde a las Cámaras altas en los Estados federales supone: 1) defensa de los intereses de los Estados miembros en la formación de los actos de voluntad federal que corresponde a esas Cámaras como órgano de la federación en el marco de sus competencias, lo que permite una eficaz *integración* de los Estados federados en el conjunto federal; 2) designación de sus miembros por un órgano de los Estados federados; 3) atribución por la Constitución federal a los Estados miembros de la facultad de regular el procedimiento de

<sup>3</sup> R. PUNSET, *El Senado y las Comunidades...*, *op. cit.*, p. 119.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 121.

designación de los miembros de estas Cámaras. En cualquier caso, parece que este tipo de representación es difícilmente trasladable a los Estados unitarios e incluso a aquellos cuya Constitución garantiza cierta autonomía a sus Entes territoriales. A pesar de los intentos en este sentido (Italia, Francia), es claro que en tales supuestos las segundas Cámaras son elegidas por órganos estatales de acuerdo con procedimientos en cuya regulación tampoco intervienen las entidades territoriales. Ello resulta evidente en el caso de Francia (cfr. art. 24.III de su Constitución de 1958) y en Italia, no obstante la afirmación del art. 57 de su Constitución, el hecho de que las dos Cámaras son elegidas por sufragio universal directo permite sostener que tanto la Cámara de Diputados como el Senado representan a todo el pueblo y la participación de las regiones en la composición del Senado lo es sólo en cuanto circunscripciones electorales.

## 2. El bicameralismo español y la posición constitucional del Senado

En este contexto general del bicameralismo hemos de analizar la situación de nuestro país. La cuestión es harto compleja, no obstante la aparente simplicidad de los enunciados constitucionales que permitirían una primera interpretación en clave federalista. En efecto, tras diseñar un modelo de Estado basado en la autonomía de las nacionalidades y regiones, la Constitución señala en su art. 66.1 que las Cortes Generales están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado, y su art. 69.1 proclama que *el Senado es la Cámara de representación territorial*.

Y, sin embargo, la propia Constitución, desde los restantes apartados de ese mismo art. 69, se encarga de desmentir esa definición. Como ha reiterado la doctrina, no puede defenderse esa afirmación, pues ni estructural ni funcionalmente el Senado reúne los requisitos que permitan considerarla como Cámara territorial. En efecto, parece que el Senado diseñado por la Constitución añade, en primer lugar, junto a ese *principio federal o territorial* un *principio moderador*, en buena medida heredado del Senado configurado en la transición y concretado en la facultad constitucional de introducir enmiendas o veto a los textos legislativos aprobados por el Congreso (art. 90 de la CE). Además, y en segundo término, la regulación constitucional desmiente, desde luego, el principio territorial y atenúa en gran medida el principio moderador. En cuanto al primero, baste recordar que sólo un número reducido de Senadores son designados por las Comunida-

des Autónomas y que sus funciones aparecen enormemente recortadas respecto al Congreso incluso en aspectos directamente relacionados con las autonomías. En efecto, el Senado asume una posición secundaria en el proceso legislativo y ejerce sólo facultades de control limitadas, que en ningún caso alcanzan a hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno. Y, lo que es más llamativo, no tiene el lógico protagonismo en relación con las propias Comunidades Autónomas, pues, salvo los casos de intervención extraordinaria (art. 155.1) y, en menor medida, en las decisiones parlamentarias sobre la distribución de los Fondos de Compensación Interterritorial (arts. 158.2 y 74.2 de la CE) y sobre acuerdos o convenios entre Comunidades Autónomas (arts. 145.2 y 74.2 de la CE), la posición del Senado es respecto al Congreso la misma capitidismínuida que asume en general, e incluso decididamente inferior al Congreso en un tema en que debiera haber desempeñado una función predominante, concretamente en la aprobación de los Estatutos de Autonomía plena (art. 151 de la CE). Por lo que se refiere al segundo principio, recuérdese la relativa facilidad con que el Congreso de los Diputados puede superar las enmiendas o vetos del Senado en los términos del art. 90.2 de la CE.

En suma, estamos ante un bicameralismo imperfecto, pues si bien hay una igualdad funcional entre las dos Cámaras (art. 66.2 de la CE) es manifiesta la desigualdad competencial entre ambas, con un claro predominio del Congreso. Apuntado lo anterior hay que reconocer, además, que el Senado es una Cámara de naturaleza híbrida (Cámara de representación territorial y moderadora o de reflexión), probablemente provisional, disfuncional en el sistema constitucional y con escasa capacidad operativa. Una vez consolidado el proceso autonómico, la existencia del Senado sólo tiene sentido en tanto pase a ser, de modo decidido, una auténtica Cámara de representación territorial. En seguir esa tendencia no sólo radica la lógica del sistema, sino la supervivencia misma del Senado. Todo esto exige modificaciones profundas, especialmente de carácter estructural y algunas funcionales.

## II. LA REFORMA DEL SENADO

### 1. Introducción

La reforma del Senado es hoy en España un tema de evidente actualidad. Desde hace tiempo venía siendo objeto de un importante debate doc-

trinal y político del que se hacían eco los medios de comunicación logrando una indudable proyección en la opinión pública. Recogiendo ese sentir generalizado sobre la necesidad de modificar la regulación constitucional del Senado, la propia Cámara acordó durante la V Legislatura (1993-1996) la creación el 21 de diciembre de 1994 de una «Ponencia para el estudio de la reforma constitucional del Senado» en el marco de la Comisión conjunta formada por la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Comisión Constitucional. Esa Ponencia desarrolló su trabajo a lo largo de 1995 y hasta la disolución de las Cámaras a principios de 1996 llevó a cabo una importante labor preparatoria, basada fundamentalmente en las comparecencias ante ella de los ponentes de la Constitución de 1978, los Presidentes de las Comunidades Autónomas y un conjunto numeroso de prestigiosos Catedráticos de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo como expertos en la materia.

Paralizada la Ponencia al comienzo de la VI Legislatura (1996-2000), el 6 de diciembre de 1996 se crea una Comisión para el estudio de la reforma constitucional del Senado, que no finalizó sus trabajos a lo largo de esa Legislatura. En la VII Legislatura (2000-2004) se creó el 21 de junio de 2000 una Ponencia de estudio de la reforma constitucional del Senado dentro de la Comisión General de las Comunidades Autónomas de la Cámara alta. Por último, hay que recordar el decidido empeño del actual Gobierno de llevar a cabo la reforma constitucional del Senado y en tal sentido su consulta al Consejo de Estado de 4 de marzo de 2005<sup>5</sup>.

En todo caso, aquí se trata de discutir la conveniencia de acometer una reforma del Senado para adaptarle a la evolución de los acontecimientos autonómicos que se han desarrollado en España en los últimos años. Desde luego hay que comenzar por tener claro que estamos ante un *asunto profundamente político* cuya resolución requiere *decisiones políticas*. Ciertamente los modelos extranjeros y las construcciones teóricas, más o menos ingeniosas, deben ser tenidas en cuenta a la hora de perfilar nuestro propio sistema, pero éste ha de ser inexcusablemente el resultado de una opción política. Cuando se adopte la que se estime preferible será la hora de que los técnicos contribuyan a diseñar con precisión la estructura político-constitucional decidida, apuntando los problemas que suscite, señalando las posibilidades existentes y concretando esa estructura en fórmulas articuladas. Esa idea ha de tenerse clara. Todos los problemas técnico-jurí-

---

<sup>5</sup> M. SALVADOR MARTÍNEZ, «El Consejo de Estado ante la reforma constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 16, 2005, pp. 467-484.

dicos tienen su solución, más o menos compleja, pero ésta exige como premisa fundamental una voluntad política.

## 2. El punto de partida

La situación actual del Senado dista mucho de ser satisfactoria. No podemos desconocer sus insuficiencias y sobre todo su falta de correspondencia con los objetivos que debe tener una Cámara de representación territorial en la estructura constitucional<sup>6</sup>. Quizá no podía ser de otro modo. En 1978 no fue posible darle la forma autonómica que reclamaba el mucho más avanzado Título VIII de la Constitución porque ésta permitía la construcción de un Estado autonómico, sin imponerle y, por tanto, en aquellos momentos era sólo una posibilidad.

Pues bien, consolidado el hecho autonómico en sus líneas básicas en unos términos y con una intensidad que no era posible prever durante el proceso constituyente, se pone de manifiesto la necesidad de acompañar el Senado al Estado autonómico, de modo que tenga plena eficacia el art. 69.1 de la Constitución cuando define al Senado como Cámara de representación territorial. Se trata, en suma, de poder contar con una Cámara que represente los intereses de las Comunidades Autónomas, que permita la participación eficaz y ordenada de las Comunidades Autónomas en la vida del Estado, especialmente en el ejercicio de la potestad legislativa, sobre todo cuando afecte a las competencias autonómicas, y que sea el lugar donde se practique el control de las decisiones estatales, tanto internas como relacionadas con la Unión Europea, que implican de modo especial a las autonomías.

Por eso, los representantes políticos, conscientes de esa inadaptación entre letra y realidad, intentaron dar al Senado otro perfil mediante la modificación de su Reglamento, creando en 1994 la Comisión General de las Comunidades Autónomas. La tarea de esa Comisión ha de ser valorada positivamente en términos generales, si bien no se puede ocultar que una solución más definitiva exige la reforma constitucional de la Cámara, partiendo naturalmente de esa experiencia previa.

---

<sup>6</sup> D. LÓPEZ GARRIDO, «Hacia un nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 33, 1994, pp. 7-25.

### 3. Necesidad y oportunidad de la reforma. Sus condiciones y alcance

Parece ser, en efecto, opinión extendida que la territorialización del Senado exige para su plena eficacia la reforma de su regulación constitucional. El objetivo de tal operación sería el de modificar el actual bicameralismo imperfecto e inestable, al que condujeron las circunstancias del proceso constituyente, por una estructura que proporcione al Senado su auténtico sentido en el marco de un Estado compuesto, convirtiéndole en una verdadera *instancia de integración y de participación* de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado, de la que carecemos hasta ahora en términos rigurosos. De todos modos, debe tenerse claro, con carácter previo, que la configuración constitucional del Senado depende del modelo territorial del Estado, del que constituye una pieza importante. Por ello las consideraciones que aquí se hacen parten del sistema autonómico vigente; la modificación de éste (en línea presumiblemente federal) obligaría a un replanteamiento general.

Apuntado lo anterior, hemos de preguntarnos si esa reforma es oportuna en estos momentos. Para decir verdad las opiniones de los políticos y de los técnicos están divididas y se advierte un curioso, y aparentemente contradictorio, fenómeno entre el sentimiento de la necesidad casi imperiosa de llevar a cabo la reforma y el escaso entusiasmo que suscita su concreta puesta en escena en algunos sectores<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> La bibliografía sobre la reforma del Senado es muy abundante. Entre los trabajos generales sistemáticos más recientes pueden citarse E. AJA, «La reforma constitucional del Senado», *Revista de Occidente*, núm. 271, diciembre de 2003, pp. 39-63; E. AJA, E. ALBERTÍ y J. J. RUIZ RUIZ, *La reforma constitucional del Senado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005; J. A. ALONSO DE ANTONIO, *Estudios sobre la reforma del Senado*, Madrid, 1999; R. L. BLANCO VALDÉS, «La reforma del Senado», *Claves de Razón Práctica*, núm. 151, abril de 2005, pp. 41-46; A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «Sobre la reforma del Senado en el contexto de la reforma de los Estatutos de Autonomía», en VVAA, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Junta de Castilla y León, Revista Jurídica de Castilla y León, 2003, pp. 317-359; A. GARRORENA, «Una propuesta para la reforma constitucional del Senado», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995, pp. 7-49; F. GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, *El Debate sobre la Reforma del Senado*, Madrid, Senado, 2005; F. PAU VALL (coord.), *El Senado, Cámara de representación territorial*, Madrid, Tecnos, 1996; R. PUNSET, «Razón e identidad del Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004, pp. 27-41; VVAA, *La reforma del Senado*, Madrid, Senado-Centro de Estudios Constitucionales, 1994; VVAA., *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 1996; VVAA, *El Senado, ¿Cámara de representación territorial?*, Córdoba, Diputación Provincial de Córdoba, 2001. Una síntesis de las posiciones de los distintos grupos políticos puede verse en el libro colectivo *25 años de Senado, 1977-2002*, Madrid, Senado, 2004.

La primera tendencia resultaría exigida por un loable afán de racionalizar nuestra estructura político-constitucional, en este caso haciendo del Senado una institución coherente con el sistema autonómico y plenamente operativa en el ámbito funcional. Los recelos responden a una causa más profunda, el miedo a la reforma constitucional, no carente de alguna justificación, dada la relación potencial entre esa reforma y la inestabilidad política que históricamente la ha acompañado en España. El problema se ha agudizado en la actualidad, al pretender algunos grupos políticos una transformación profunda del Estado autonómico, bien mediante la reforma directa de los preceptos correspondientes de la Constitución, o incluso con su modificación encubierta, a través de reformas maximalistas de los Estatutos de Autonomía. En este sentido hemos de estar de acuerdo con el sentir mayoritario de que el proceso de reforma requiere *reflexión, prudencia y moderación*, necesitando unas condiciones precisas y la determinación previa del objeto de la reforma.

En este delicado terreno conviene tener las ideas muy claras. Ni hay razones para el temor irracional a la reforma constitucional cuando sea necesaria, reflexiva y medida, ni debemos acometer cualquier reforma frívolamente y sin tener cierta seguridad de que va a resolver los problemas, en vez quizá de crear otros nuevos, con los riesgos de todo tipo que conlleva una operación de este tipo.

A este planteamiento conduce una argumentación general. La Constitución, toda Constitución, tiene por su propia esencia una vocación de permanencia derivada de su carácter de norma jurídica suprema y de su valor simbólico. A lo que habría de añadirse nuestras propias circunstancias históricas. La Constitución española de 1978 es el resultado de un esfuerzo integrador y de concordia nacional, superador de enfrentamientos seculares y de una inestabilidad política y constitucional que ha azotado históricamente nuestro país. Por ello hemos de ser muy cuidadosos a la hora de alterar los actuales equilibrios constitucionales tan laboriosamente logrados. Lo que, insistimos en ello, no supone la inconsciente tentación de petrificar el texto constitucional, que en ocasiones podría poner en peligro esos mismos equilibrios. Tenemos ya alguna experiencia. La ratificación por España del Tratado de Maastricht exigió una reforma de la Constitución, ciertamente limitada a un apartado del art. 13, que se llevó a cabo con entera normalidad.

En cualquier caso, toda reforma constitucional que se emprenda requiere, al menos, dos *condiciones*.

En primer lugar, debe darse un ambiente general de cierta *normalidad política*. Ese ambiente parece existir en estos momentos, aunque no se pue-

den desconocer las circunstancias políticas concretas, entre ellas la de un Gobierno que dispone sólo de una mayoría parlamentaria relativa y que ha suscrito un acuerdo de gobernabilidad con otros grupos políticos, y la del principal partido de la oposición, decididamente contrario a cualquier reforma.

En segundo término, la reforma requiere, como elemento imprescindible, la lealtad al pacto constitucional, lo que supone la necesidad de un *amplio consenso* sobre los aspectos esenciales de la reforma, no sólo por las razones coyunturales antes apuntadas y las de estricta aritmética parlamentaria, que exige el respaldo de los dos grandes partidos nacionales, sino por la propia naturaleza del debate a realizar y como requisito de la eficacia misma de la reforma. Se trata, en suma, de *renovar el pacto constituyente* que fue el origen del actual texto constitucional, y cuya importancia histórica merece ser recordada, frente a nuestra tradición de Constituciones de partido y de inestabilidad política.

Por ello, la reforma constitucional (la del Senado en este momento) ha de pasar por la búsqueda del acuerdo de todas las fuerzas parlamentarias y, en la medida de lo posible, de los responsables políticos de las Comunidades Autónomas. En esa línea sería prácticamente obligado incluir en el consenso político y, por tanto, su participación en el proceso de la reforma, a los partidos nacionalistas que —como el Partido Nacionalista Vasco— se abstuvieron en la votación de la aprobación de la Constitución de 1978. Con ello se trata no sólo de dar solidez y estabilidad a la reforma, propiciando el sentimiento constitucional, sino también de lograr la plena aceptación del marco constitucional por unos grupos que en realidad le aceptaron tácitamente al impulsar y defender procesos estatutarios que tienen su origen y su legitimidad en la propia Constitución.

Además, la reforma constitucional aconseja, como decíamos antes, la *determinación previa de su objeto*, es decir, su alcance. En este tema hemos de ser muy cuidadosos si no queremos perder el control abriéndose un proceso incierto y no deseable de consecuencias difícilmente previsibles, porque, en el fondo, la reforma del Senado implica *a posteriori* la del Estado autonómico. Pero ésta no es oportuna en estos momentos por varias razones:

*Primera.* La complejidad política y técnica que supone replantear todo el sistema autonómico, revisando categorías jurídicas y procesos políticos que se han ido consolidando en años anteriores.

*Segunda.* La necesidad de un nuevo consenso global, con toda seguridad más difícil de lograr a la vista de las posturas defendidas hasta ahora.

*Tercera.* La regulación constitucional de las autonomías territoriales no ha sido desarrollada aún en todas sus posibilidades.

En suma, la prudencia política y la necesidad de lograr el consenso más amplio posible aconsejan *limitar en este momento la reforma al Senado*, básicamente en cuanto a su composición y funciones, sin poner en cuestión el resto de la Constitución, ni siquiera el sistema de autonomías. Se trataría, en definitiva, de modificar el art. 69 y concordantes del Título III, sin alterar los equilibrios políticos y jurídicos contenidos en los preceptos del Título Preliminar y del Título VIII.

Finalmente, es preciso también *relativizar los efectos positivos que se pueden esperar de la reforma*, no como un preconcebido planteamiento pesimista, sino precisamente para lograr una reforma realista y eficaz. La reforma del Senado es una pieza importante —pero una más— del diseño constitucional que no puede resolver por sí sola todos los problemas del Estado autonómico. La experiencia del Derecho comparado es muy significativa en este sentido, pues prácticamente en todos los países cualquier regulación de las segundas Cámaras se ha visto siempre rodeada de polémica, con continua formulación de críticas y de propuestas reformadoras de mayor o menor alcance. Por ejemplo, como ya señalara hace tiempo Trivelli, en todos los Estados compuestos la Cámara federal ha perdido protagonismo en favor de los órganos de colaboración de carácter ejecutivo, como las Conferencias de Presidentes. Del mismo modo, la experiencia comparada permite dudar sobre la idea de que las segundas Cámaras sean instancias fundamentales de protección de las autonomías territoriales, pues sus actuaciones aparecen condicionadas, en buena medida, por el sistema de partidos políticos.

Ello supone, simplemente, que frente a las posturas ingenuamente optimistas, no es prudente acumular un exceso de funciones en el Senado; hay que atribuirle las más adecuadas a su carácter de Cámara parlamentaria autonómica, dejando el espacio de otros órganos y formas de colaboración.

#### **4. Contenido de la reforma**

Centrado el tema de la reforma del Senado sería una audacia exponer de forma acabada cuál ha de ser su contenido concreto. Se trata en estos momentos de una tarea cuya definición corresponde a los grupos políticos. De todos modos puede ser de algún interés reflexionar sobre los proble-

mas que han de resolverse y apuntar las posibilidades de actuación para situar la cuestión correctamente en el debate que se producirá en fechas inmediatas.

a) *Naturaleza del Senado*

La reforma debe ir en la línea de hacer efectiva la definición del Senado como Cámara de representación territorial, que dé su auténtico perfil al Estado autonómico. Ha de optarse, pues, por el *carácter autonómico del Senado*, desechando cualquier otra posible configuración de la Cámara (Senado de notables, etc.). La razón de esta apuesta es evidente. Cuando se elaboró la Constitución no estaba muy claro el desarrollo que iban a tener las autonomías territoriales, pero en la actualidad el sistema parece consolidado y las Comunidades Autónomas son ya un componente decisivo del Estado y desempeñan funciones importantes. No obstante, estas entidades siguen careciendo de instancias políticas comunes adecuadas para debatir las cuestiones que les afectan y para participar en la elaboración de la política general del Estado. Ése ha de ser precisamente el papel del nuevo Senado, contribuir al mejor funcionamiento del Estado autonómico en su conjunto. Por eso, la finalidad pretendida implica que el debate sobre la reforma del Senado haya de centrarse inevitablemente en su composición y funciones.

En cuanto a la *orientación general del modelo de Senado*, naturalmente es útil seleccionar los modelos extranjeros más próximos al español, pero han de tenerse más en cuenta los factores propios y las necesidades a resolver. En este sentido no podemos olvidar que la Constitución ha diseñado un modelo de Estado autonómico, no identificable enteramente ni con el Estado regional ni con el federal, en el que ha de insertarse el Senado.

Finalmente, es aconsejable mantener un *Senado como Cámara parlamentaria*, distinto del modelo Dieta o Consejo existente por ejemplo en Alemania. Esa opción viene apoyada también por el carácter limitado que ha de tener la reforma, así como por la propia tradición constitucional española. Por lo demás, parece oportuno en estos momentos mantener en líneas generales el actual equilibrio interparlamentario; es decir, se trataría de corregir la clara e injustificada subordinación del Senado, pero manteniendo cierta prevalencia del Congreso de los Diputados, en los términos que se dirá más adelante al hablar de las funciones del Senado.

b) *Composición*

La composición del Senado es un tema absolutamente trascendente para la configuración territorial de la Cámara. El constituyente deberá precisar, al menos, los puntos siguientes:

1) *Entes representados*. Se trata de aclarar si la procedencia de los Senadores debe limitarse exclusivamente a las Comunidades Autónomas o si ha de combinarse con los procedentes de otros Entes territoriales (provincias, municipios, grandes áreas metropolitanas), como podría aconsejar la naturaleza del Estado autonómico e incluso el tenor literal del art. 137 de la Constitución que incluye en el mismo plano a Comunidades Autónomas, provincias y municipios.

Pero en este punto hay que hacer una precisión importante porque viene siendo común tanto entre los autores como entre los políticos la defensa de un modelo de Senado representativo de las Comunidades Autónomas y basado, por tanto, exclusivamente en los Senadores designados por las Comunidades Autónomas (aunque discrepen en el método de designación) excluyendo, por tanto, los Senadores elegidos por las provincias. Pero obsérvese, con independencia de ese debate acerca de la «representación territorial» como representación de Comunidades Autónomas, provincias y municipios, o sólo de Comunidades Autónomas, que en el modelo constitucional el único sujeto representado tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado es el pueblo español (art. 66.1 de la CE) y por eso actualmente las «provincias» no son territorios representados, sino circunscripciones electorales. Por todo ello la identificación «representación territorial» con «representación de las Comunidades Autónomas» supondría que sólo el Congreso de los Diputados representaría al pueblo español y el Senado sólo al pueblo de las Comunidades Autónomas. Cosa distinta es que se siga manteniendo la idea de representación como procedimiento específico de designación. De esta forma, tanto el Congreso de los Diputados como el Senado seguirían representando al pueblo español en su conjunto, pero la Cámara baja lo haría como representación política partidista y el Senado desde la perspectiva de la pertenencia a determinado territorio. En todo caso, la discusión versaría sobre el concepto de «territorio», y en concreto si se limita a Comunidad Autónoma o se adopta una composición mixta en que junto a la Comunidad Autónoma se contempla la provincia o incluso ampliarla al municipio.

Razones podrían alegarse para lo uno o para lo otro. La necesidad de garantizar el equilibrio interterritorial, con la adecuada protección de los intereses provinciales frente al «centralismo» de la Comunidad Autónoma, el arraigo histórico y social de la provincia, el reconocimiento constitucional de la provincia (arts. 137 y 141 de la CE) y de la garantía de la autonomía provincial (STC de 28 de julio de 1981) podrían aconsejar el mantenimiento de los Senadores provinciales.

No obstante lo anterior, es preciso admitir que la clave del Estado autonómico diseñado por la Constitución es el reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones, constituidas en la actualidad en Comunidades Autónomas, organización que comprende ya desde hace tiempo la totalidad del territorio español. Además, como ha reiterado el Tribunal Constitucional, las Comunidades Autónomas son los únicos entes territoriales dotados de *autonomía política*, frente a la simplemente autonomía administrativa de municipios y provincias, lo que ha de tener su incidencia en la composición de los órganos políticos del Estado.

El hecho autonómico es, pues, uno de los cambios más notables que ha aportado la Constitución de 1978 y ha de tener su reflejo en la composición del Senado como Cámara de representación territorial. Ello supone que puede defenderse sin temor que todos los Senadores sean designados por las Comunidades Autónomas. Y en el caso de que se prefiriera el mantenimiento de la composición mixta habría de fijarse la proporción de los distintos grupos de Senadores, aunque dando por sentada la mayoría numérica que han suponer los Senadores autonómicos. Por ejemplo, podría reducirse el número de Senadores provinciales de cuatro a tres, para permitir el incremento de los autonómicos. Además, debe seguir reconociéndose la singularidad de Ceuta y Melilla y la insularidad de Baleares y Canarias, previéndose la posibilidad en Ceuta y Melilla de que el segundo partido más votado obtenga el segundo Senador.

2) *Sistema electoral*. En el caso de que se opte por el mantenimiento de los actuales Senadores provinciales, parece lógico mantener el sistema de elección por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas (art. 69.2 de la CE). Sólo quedaría la cuestión de si esa elección se haría de acuerdo con el sistema mayoritario, como en la actualidad, o por uno proporcional. Pero la Constitución puede limitarse a una remisión a la correspondiente ley electoral y, por tanto, no sería un tema que exigiría un pronunciamiento en estos momentos. En consecuencia, el problema se limita aquí a la determinación del órgano competente para la designación de los Senadores por las Comunidades Autónomas. Lo

primero que ha de consensuarse es el grado de constitucionalización del sistema de provisión del Senado, aunque, en principio, debería hacer constar las grandes líneas. En este sentido, hay que recordar que las fórmulas de designación de Senadores en Derecho comparado se reducen básicamente a tres, aun con combinaciones:

— *Elección por sufragio universal directo de la población de los Estados miembros*, como sucede en los Estados Unidos, México, Australia y Venezuela con la anterior Constitución de 1961, aunque en este último país los ex Presidentes de la República eran Senadores vitalicios.

— *Elección por las Asambleas Legislativas de los Estados miembros*, lo que sucede en Austria y la India.

— *Designación por los Gobiernos de los Estados*, propia de Alemania.

A estos modelos podría añadirse el caso de Canadá, donde la elección corresponde al Gobernador General (representante del Jefe del Estado), a propuesta del Gobierno, y el de Suiza, donde la elección se realiza conforme a procedimientos diferentes según cada uno de los Estados (cantones) integrantes de la Federación.

Como es evidente, la Constitución española ha optado en su art. 69.5 por el segundo modelo, siguiendo con ello la tradición constitucional patria (*v. gr.*, art. 52 del Proyecto de Constitución Federal de 1873). Así pues, se debería optar por uno de esos sistemas: bien por el de elección directa sobre circunscripción provincial o autonómica, o bien el de elección indirecta por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas o por los Parlamentos autonómicos, o incluso combinando todos esos sistemas.

En ese sentido, consideramos que la elección por las Asambleas Legislativas parece la fórmula más adecuada a las exigencias de nuestro Estado autonómico y de la correspondiente estructura parlamentaria, además de los inconvenientes que presenta cualquier otro sistema.

En efecto, la elección directa por la población de cada Comunidad Autónoma primaría posiblemente la representación democrática, pero lo haría a costa de la representación territorial, por lo que la representación del Senado sería muy similar a la del Congreso de los Diputados. Además, no puede desconocerse la posible disfuncionalidad derivada de una diferente relación de fuerzas en la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma y en la representación de ésta en el Senado.

Por otra parte, la designación por los órganos ejecutivos autonómicos sólo tiene sentido en esquemas políticos poco semejantes al nuestro. Recor-

demos que el *Bundesrat* alemán es una institución semiparlamentaria y reducida, cuyos miembros están sometidos a mandato imperativo y tienen funciones preferentemente de cooperación de la Federación con los Länder y de éstos entre sí. Pero, aparte de esa diferencia radical con nuestro Senado, este sistema sólo tiene sentido si se pretende formar un órgano de delegados de los Gobiernos autonómicos, vinculados por mandato imperativo y, por tanto, sujetos a sus instrucciones y a la posibilidad permanente de revocación. Además, si en este caso la representación territorial podría verse reforzada, se vería disminuida la representación democrática, en especial en aquellas Comunidades Autónomas en que los Gobiernos autonómicos se sustentan en una sola formación política dominante<sup>8</sup>.

Por supuesto aún sería menos razonable la designación por los Presidentes de las Comunidades Autónomas, pues nuestra actual cultura democrática no admitiría la designación de Senadores por un órgano unipersonal, aunque ese órgano proceda indirectamente de la elección popular.

En consecuencia, resulta aconsejable la fórmula actual de elección de los Senadores por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en cuanto conjuga equilibradamente los principios de representación territorial (las Asambleas son órganos de las Comunidades Autónomas) y de representación democrática (las Asambleas son elegidas por sufragio universal, libre, directo y secreto).

Por otro lado, en cuanto a la cuestión de si la elección ha de basarse en un sistema mayoritario o proporcional<sup>9</sup>, parece que no hay obstáculos para mantener la actual exigencia constitucional de que, aunque la Constitución remite a los Estatutos de Autonomía la regulación de la designación, éstos «asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional» (art. 69.5). La ambigüedad de la redacción constitucional planteó la cuestión de saber si la proporcionalidad adecuada se refiere a la representación política o, más bien, a la representación territorial, o incluso a ambas, como

<sup>8</sup> El autor que ha defendido este modelo con mayor claridad ha sido E. AJA, véanse sus trabajos, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2.ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 2003, pp. 245-265; «La reforma constitucional del Senado», *op. cit.*; y «La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica», en E. AJA, E. ALBERTÍ y J. J. RUIZ RUIZ, *La reforma constitucional del Senado...*, *op. cit.*, pp. 11-31. En contra de esta tesis, E. ALBERTÍ ROVIRA, «La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad», en E. AJA, E. ALBERTÍ y J. J. RUIZ RUIZ, *La reforma constitucional del Senado...*, *op. cit.*, pp. 30-50, esp. pp. 40-50; R. L. BLANCO VALDÉS, «La reforma del Senado», *op. cit.*, pp. 43-44.

<sup>9</sup> Una exposición detallada y sugestiva de un sistema de representación proporcional recogida en R. L. BLANCO VALDÉS, «La reforma del Senado», *op. cit.*, pp. 44-46.

sucedió en algún momento del proceso constituyente. Es decir, si se refiere a la representación de las fuerzas políticas en la Comunidad Autónoma designante o a los territorios integrados en ella (*v. gr.*, las provincias en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales).

Nada hay en la Constitución a favor de la segunda interpretación y si acaso podrían encontrarse argumentos contrarios, como el hecho de que una similar previsión que contenía el Anteproyecto de Constitución redactado por la Ponencia fue suprimida en las siguientes fases de elaboración parlamentaria. Pero, optando por la proporcionalidad en la representación de las fuerzas políticas, algunos autores han considerado que podría referirse a la importancia de los grupos existentes en la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma o a la fuerza de cada partido que pueda derivarse del voto popular emitido para la ocasión. No obstante, la posición del Tribunal Constitucional resulta clarificadora: «No ofrece dudas que el punto de referencia para la proporcionalidad de la representación sea la composición de la propia Cámara electoral» (STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 2).

El Tribunal Constitucional es consciente de la dificultad de alcanzar esa adecuada representación proporcional en las Comunidades Autónomas de menor población, dado el reducido número de Senadores a designar (en algún caso uno solo), por lo que «la adecuada representación proporcionalidad exigida sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible», aunque evitando siempre «la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección», permitiendo, por tanto, «asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real».

Pero, con independencia de este criterio (que, por cierto, permitió al Tribunal Constitucional declarar constitucional la Ley de Designación de Senadores del País Vasco), está claro que debe referirse la proporción al número de Diputados de cada Grupo Parlamentario en la Asamblea de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, es preciso advertir que el mandato constitucional acerca de la «proporcionalidad» llama la atención si se considera que el propio texto fundamental ha establecido el sistema electoral mayoritario para los Senadores provinciales. No han faltado autores para quienes la representación proporcional favorece el principio de participación pero no la representación territorial, por lo que una fórmula de representación mayoritaria permitiría una presencia de las Comunidades Autónomas algo más plural y

diferenciada, aunque tiene desventajas claras como la necesidad de la supresión del mandato imperativo, los riesgos para los partidos políticos de ámbito nacional, sobre todo en ciertas Comunidades Autónomas, la posibilidad de otorgar a la oposición parlamentaria el dominio del Senado y, en suma, el propio arraigo de la opción del art. 69.5 de la CE.

En definitiva, en los términos apuntados, puede mantenerse el actual sistema constitucional de elección de los Senadores por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con fórmulas de representación proporcional.

3) *Número de Senadores.* Sobre esta cuestión puede decidirse entre una representación igualitaria entre los entes representados o proporcional en función de determinados criterios, como el territorio o la población. Es evidente que un Senado federal puro exigiría que todas las Comunidades Autónomas eligieran el mismo número de Senadores, como ocurre en los Estados Unidos, donde los Estados pequeños o poco poblados eligen el mismo número de Senadores que los grandes Estados, en concreto dos en cada caso.

En España esa posibilidad se revela claramente disfuncional, pues el Senado difícilmente podría configurarse como Cámara colegisladora, al incrementarse la desproporción existente en la actualidad. Pues, en suma, la igualdad de voto de los Senadores produciría distorsiones representativas muy importantes que dificultarían la función integradora y de cohesión que ha de desempeñar el Senado. En definitiva, lo que se propone es que el número de Senadores a elegir por cada Parlamento autonómico sería el resultado de sumar un número igual para cada Comunidad Autónoma y otro proporcional a su población. A título de ejemplo, siguiendo la idea del actual art. 69.5 de la CE, una fórmula podría ser la atribución inicial a todas las Comunidades Autónomas de tres miembros, añadiendo uno más por cada millón de habitantes.

4) *Posibilidad de Senadores natos y Senadores con estatus especial.* El tema que se plantea es si junto a los Senadores elegidos por las Comunidades Autónomas y, en su caso, por las provincias debe haber Senadores natos o por derecho propio, o procedentes de otro sistema de designación.

En primer lugar, estas fórmulas no suelen existir en Derecho comparado en modelos parlamentarios bicamerales dentro de Estados territorialmente descentralizados. Al contrario pueden señalarse excepciones muy concretas y explicables en función de elementos históricos o políticos propios. Era, por ejemplo, el caso de Venezuela, donde, según su anterior Constitución de 23 de enero de 1961, eran Senadores los ex Presidentes de

la República (art. 148). Más peculiar aún es el supuesto de Bélgica. La categoría de Senadores por derecho propio, que existe en virtud del art. 72 de la Constitución belga desde sus orígenes, es mantenida en la actual Constitución de 17 de febrero de 1994. Por ello, los hijos del Rey o, en su defecto, los descendientes belgas de la rama de la familia real llamada a reinar pueden ser Senadores por derecho propio.

Situado el tema en este contexto, como se ve, muy poco favorable a la admisión de Senadores natos podemos pasar revista a los supuestos que se han defendido en nuestro país. Quizá debe comentarse, aunque no es estrictamente la cuestión planteada pero que afecta a la composición no territorial del Senado, la propuesta de incorporar Senadores designados por el Rey que formuló Miguel Roca en su comparecencia ante la Ponencia de reforma constitucional del Senado<sup>10</sup>. Parece que este planteamiento tiene pocos argumentos sólidos. Si pudo tener alguna justificación histórica su presencia en la Ley para la Reforma Política, en la actualidad sería escasamente funcional. La idea defendida por Roca se basaba en la posibilidad de contar con Senadores nombrados en «razón de su historia o de su trayectoria política», aunque tendrían un *estatus* especial, pues «no se trata de que tengan una presencia en el Senado con su voto, sino que podrían contribuir a la eficacia con su opinión». Naturalmente ha de considerarse positiva cualquier aportación cualificada a las tareas parlamentarias, pero ésta es siempre posible sin necesidad de incorporar esos Senadores con derecho a voz pero sin voto, además de que supone introducir un dato extraño al carácter de Cámara territorial del Senado y atribuir al Rey una competencia poco compatible con su posición constitucional, salvo que lo que se pretenda sea una atribución formal de una competencia cuyo ejercicio correspondiera de hecho al Gobierno, en cuya hipótesis la propuesta habría de rechazarse de plano por contradecir el principio democrático y romper nuestra tradición constitucional, así como el equilibrio de poderes propio de un régimen parlamentario.

Descartando así, por principio, esa posibilidad, son dos los planteamientos que han sido defendidos por diversas personalidades.

A) *Ex-Presidentes del Gobierno y otros cargos*. En esta línea ha de recordarse la tesis de Herrero de Miñón, que rechaza la concepción de Senado como Cámara de representación territorial para defender una

---

<sup>10</sup> Las comparecencias parlamentarias se citan por el libro *Comparecencias ante la Ponencia de estudio de la Comisión Constitucional del Senado*, 4 vols., Senado, 1995.

«Cámara de notables» integrada entre otros por antiguos Presidentes del Gobierno, de las Cortes, del Tribunal Constitucional, etc., en función de su conocimiento y experiencia política. Sin llegar a ese maximalismo que no encaja en nuestro sistema constitucional ni en las líneas básicas consensuadas para la reforma constitucional, se ha defendido la condición de Senadores vitalicios de los ex-Presidentes del Gobierno junto a los representantes de las entidades territoriales (Pérez-Llorca, Manuel Hermoso), aunque discutiendo si tendrían o no derecho de voto.

Desde luego, la experiencia política de los ex-Presidentes del Gobierno ha de ser aprovechada, pero pueden ser oídos por las Cámaras en todo momento sin necesidad de incorporarles formalmente como miembros de derecho, pues de lo contrario se alteraría el significado territorial del Senado y produciría complejidades técnicas no absolutamente necesarias. Hay que tener en cuenta además que recientemente se ha modificado la Ley Orgánica reguladora del Consejo de Estado posibilitando que los ex-Presidentes del Gobierno puedan voluntariamente incorporarse a este órgano consultivo. Parecidas razones aconsejan no incorporar como Senadores natos a otros ex altos cargos como antiguos Presidentes de las Comunidades Autónomas o de las Cámaras.

B) *Presidentes de las Comunidades Autónomas*. La posible incorporación de los Presidentes de las Comunidades Autónomas como Senadores natos merece, por el contrario, mayor atención.

En efecto, esa opinión ha sido defendida por diversos autores (Torres del Moral)<sup>11</sup> o en las comparecencias ante el Senado de ponentes constitucionales como Solé Tura, o Presidentes de Comunidades Autónomas como Manuel Fraga, Juan José Lucas, Juan Cruz Alli o Manuel Hermoso. La razón esgrimida es, básicamente, la de garantizar mecanismos de participación efectiva en las tareas de Senado de los máximos responsables de los ejecutivos de las diferentes Comunidades.

Ahora bien, la condición de Senadores natos con plenos derechos (voz y voto) de los Presidentes autonómicos encuentra algunos obstáculos tanto en la perspectiva de los principios como en el del funcionamiento parlamentario. En el primer sentido, se trataría de una aproximación, siquiera mínima, al modelo germánico explicable más bien desde la dimensión de la cooperación e integración como funciones del Senado. Como sabemos, la representación de los Gobiernos de los Länder en el *Bundesrat* alemán

---

<sup>11</sup> A. TORRES DEL MORAL, «El Senado», *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 36, 1992, p. 366.

tiene la ventaja de asegurar la representación de esos Gobiernos, pero el *Bundesrat* no es estrictamente una Cámara parlamentaria, sino una especie de Dieta u órgano de cooperación intergubernamental. La asimilación de ese modelo podría, de este modo, cuestionar el carácter de las Cortes y la propia declaración del art. 66.1 de la Constitución.

Con todo, es casi innecesario entrar en la cuestión de fondo, pues son argumentos de funcionamiento parlamentario los que aconsejan rechazar la propuesta. En efecto, la acumulación de la condición de Presidente de una Comunidad Autónoma y la de Senador supone un exceso de tareas que difícilmente podrían ejercerse simultáneamente con eficacia, como reconocieron en su momento ante el Senado Presidentes autonómicos como José Ignacio Pérez Sáenz o Joaquín Leguina. Esa merma de la eficacia ha llevado a matizar la propuesta en uno de estos sentidos:

— Asegurar la participación de los Gobiernos autonómicos mediante la designación de un Senador por cada uno de ellos, preferentemente uno de sus Consejeros, como proponía Martínez Sospedra.

— Mantener la condición de Senadores natos los Presidentes autonómicos, pero con la posibilidad de delegar esta función, por la acumulación de cargos, según defendió ante el Senado en su momento el entonces Presidente de Canarias Manuel Hermoso.

Sin embargo, la conveniencia de contar con la participación de los ejecutivos autonómicos en el proceso de toma de decisiones, la necesidad de asegurar el carácter del Senado como Cámara parlamentaria, la congruencia en los procedimientos de acceso a la condición de Senador y la eficacia y la agilidad del trabajo parlamentario pueden lograrse mejor sin otorgar a los Presidentes de las Comunidades Autónomas la condición de miembros del Senado, pero permitiendo su participación con estatus especial (tesis, con uno u otro matiz, defendida en sus comparecencias ante el Senado por el ponente constitucional Pérez-Llorca y los entonces Presidentes autonómicos Joan Lerma, José Ignacio Pérez Sáenz, Manuel Chaves y Ramón Tejedor) sobre la base de estos principios:

— Derecho de los Presidentes de las Comunidades Autónomas a participar con voz, pero sin voto, en la actividad del Senado, siendo especialmente importante su participación en ciertos debates, como el general sobre autonomías. Es decir, la posición de estos Presidentes en el Senado sería similar a la que tienen los miembros del Gobierno que no sean parlamentarios en el Congreso de los Diputados y en el Senado (art. 110 de la CE).

— En ningún caso los Presidentes de las Comunidades Autónomas serían sometidos al control de los Senadores, pues ese control ha de ejercerse por los Parlamentos autonómicos correspondientes.

— La participación en el Senado de los Presidentes de las Comunidades Autónomas podría delegarse, principalmente en uno de los miembros del Consejo de Gobierno.

Una solución como la que se defiende está apoyada, por ejemplo, por el modelo austríaco. En Austria, la finalidad de fortalecer los contactos con los Länder e intensificar la posibilidad de articulación de los intereses de éstos ha llevado a conceder a los Presidentes de sus Gobiernos (*Landeshauptmänner*) la facultad de participar en todas las sesiones del Consejo Federal. Además, el Reglamento del Consejo Federal prevé que, a petición suya, los Presidentes de los Gobiernos puedan ser oídos en todo momento acerca de los asuntos de su *Land*.

En resumen, parece apropiado no conceder la condición de Senador a ex altos cargos, como Presidentes del Gobierno o de las Comunidades Autónomas, ni a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, pero sí permitir a estos últimos la participación, por sí o por persona en quien deleguen, en las actividades del Senado con voz, pero sin voto. Tampoco resulta adecuada la designación por el Rey de determinado número de miembros de la Cámara alta.

5) *Estatuto de los Senadores*. Esta cuestión requiere un análisis muy cuidadoso, pues afecta a temas de tanta enjundia como los siguientes:

A) *Posibilidad o no del doble mandato* (Senador y Diputado de Asamblea autonómica). En el Derecho comparado la regla general es la prohibición de pertenecer a las dos Cámaras del Parlamento pero suele permitirse la compatibilidad entre la condición de parlamentario nacional y la de miembro de las Asambleas de las entidades territoriales menores. Hay ciertamente excepciones, como sucede en Brasil, donde la incompatibilidad alcanza a todos los mandatos representativos (federal, estatal y municipal), o Italia, donde los miembros del Parlamento no pueden pertenecer a los Consejos Regionales. Pues bien, una excepción similar es la recogida en el art. 67.1 de la CE, a cuyo tenor nadie puede acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso, de donde se deduce, *a sensu contrario*, que se puede acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Senador. Es decir, el constituyente no ha optado por la acumulación obligatoria, como sucede, por ejemplo

en Francia, donde, de acuerdo con la Ley de 5 de julio de 1972, los parlamentarios elegidos de la región son miembros de derecho del Consejo Regional. Dependerá, en suma, de los Estatutos de Autonomía la regulación precisa del tema, ante la no prohibición constitucional, como parece admitir el Tribunal Constitucional (S 40/1981, de 18 de diciembre). Y, en efecto, algunos Estatutos vinculan la condición de Senador autonómico a la de Diputado de la Asamblea autonómica [arts. 34.1 del EC; 30.12 del EA; 9.8 del ECant; 13.d) del ECan; 19.1.l) del ERi; 16.3.i) del EM; 19.2.e) del EEx]. Incluso a veces se hace coincidir el mandato de los Senadores autonómicos al de su condición de Diputados de la Asamblea, lo que supone un planteamiento que va más allá del tema de las causas de inelegibilidad para situarse en el problema de la integración de las Comunidades Autónomas en la segunda Cámara estatal y, en suma, en el interrogante del Senado como Cámara de representación territorial.

Evidentemente, la acumulación de mandatos puede tener aspectos positivos, especialmente la presencia en el Senado de miembros con experiencia parlamentaria autonómica, que permitiría una defensa de los intereses propios de la Comunidad Autónoma, facilitar la promoción de la clase política autonómica, así como reforzar la dinámica de institucionalización «mediadora» del Senado entre Gobierno y Comunidades Autónomas, contribuyendo a la mejor integración territorial de la Cámara.

Pero tampoco pueden desconocerse inconvenientes, entre otros la falta de disponibilidad del elegido, el absentismo parlamentario y el entorpecimiento que supone para la renovación de la clase política. Además, por supuesto, de la repercusión que pudiera tener sobre la prohibición del mandato imperativo establecida en el art. 67.2 de la CE.

En cualquier caso, la fórmula que se adopte incide en el tema de la duración del mandato senatorial, que ha planteado ya tantos problemas. Ciertamente, el sistema más simple sería el de establecer la incompatibilidad.

Si, por el contrario, se opta por la condición de Diputado autonómico como requisito para ser designado Senador por las Asambleas, se hace precisa una reflexión en profundidad sobre el problema de la duración (naturalmente, en otro caso la duración del mandato sería la establecida con carácter general para la Cámara por la Constitución). Pero, en principio, parece oportuno hacer coincidir la duración de los Senadores en su cargo con la legislatura de la Asamblea electora, aunque, a causa de la prohibición del mandato imperativo, no podrían ser objeto de renovación anticipada. De otra parte, la diferencia de fechas entre las elecciones a las Asam-

bleas autonómicas y al Congreso de los Diputados podría conducir a una situación en que, por la diversa composición de las Cámaras de las Cortes, la oposición parlamentaria dominara el Senado, lo que incidiría en la forma de gobierno e, incluso, en el propio papel del Senado como Cámara de representación territorial. Sin embargo, esa eventualidad se vería disminuida por la fórmula electoral aplicable a la elección de los Senadores (proporcional), además de que el menor número de competencias del Senado dificultaría sus posibilidades de bloqueo institucional, aunque ciertamente plantearía una situación no fácil para el Gobierno. A la vista de los problemas enumerados, parece que no debe ser obligatoria en ningún caso la condición de parlamentario autonómico para poder acceder a la condición de Senador elegido por la Comunidad Autónoma, en una línea parecida a la de la Constitución austríaca cuyo art. 35.2 señala que «los miembros del Consejo Federal no tendrán que pertenecer a la Asamblea Legislativa del *Land* que les envía, pero deberán poder ser elegibles a dicha Asamblea».

Por lo demás, parece aconsejable que el principio que se adopte sea general para todas las Comunidades Autónomas y aparezca en la Constitución, no dejándolo, por tanto, a disposición de los Estatutos de Autonomía.

B) *Mandato imperativo o mantenimiento de su prohibición* en los términos actuales del art. 67.2 de la CE, asunto vinculado al carácter o no de representación general del pueblo español que ostenta el Senado (art. 66.1 de la CE). El hecho de que se haya considerado la posibilidad de que en una probable nueva configuración de las Cortes Generales el Senado represente directamente a las Comunidades Autónomas suscita el tema del posible establecimiento del mandato imperativo para sus miembros, que permitiera una vinculación directa Senador/Comunidades Autónomas. Parece, sin embargo, que tal posibilidad debe rechazarse por diversas razones:

1.º En el modelo que se propone, propio de un Estado autonómico, puede defenderse que todos los miembros de las Cortes Generales, tanto Diputados como Senadores, deben seguir representando a la totalidad del pueblo español, como se establece en el actual art. 66.1 de la CE. Lo único que sucede es que la representación del pueblo español que asume el Senado lo sería desde la perspectiva de su representación territorial (a diferencia de la puramente ideológica o política, propia del Congreso de los Diputados). Es decir, tanto el Congreso como el Senado han de representar al pueblo español, aunque el Congreso lo haga desde la perspectiva de su organización ideológica o política, y el Senado desde la dimensión de su

organización territorial. La conexión, pues, del Senado con las entidades territoriales que le sustentan (Comunidades Autónomas, provincias en su caso) se agota en el acto de la designación.

2.º Un planteamiento coherente con el procedimiento de designación de los Senadores indica que una fórmula mayoritaria en la elección asamblearia de los Senadores o su designación por los ejecutivos comunitarios, como en el caso del *Bundesrat* alemán, habría de completarse con el instituto del mandato imperativo. Pero éste, como elemento del estatuto de los parlamentarios de los Estados del tipo liberal-democrático, sobrevive únicamente por importantes razones históricas, en la relación entre los *Länder* y sus delegados en el *Bundesrat*.

3.º Con carácter general, la institución del mandato imperativo es anterior al Estado constitucional moderno, incompatible con la independencia de un órgano estatal que, como el Parlamento, los ordenamientos constitucionales tratan de preservar.

4.º La prohibición del mandato imperativo es plenamente congruente con la fórmula que se defiende de elección por las Asambleas de las Comunidades Autónomas de sus representantes mediante un sistema proporcional y, desde luego, con el sufragio universal directo como forma de elección de los Senadores provinciales, en el caso de que se decida mantenerlos.

5.º La prohibición del mandato imperativo y, por tanto, el mantenimiento del mandato representativo es una consecuencia de la configuración del Senado como una Cámara parlamentaria (alejada del modelo Dieta o Consejo), con funciones legislativas y no de mera coordinación administrativa intergubernamental, y de cooperación Estado/Comunidades Autónomas, así como de integración de las Comunidades Autónomas en la estructura del Estado. El mandato imperativo supondría, por el contrario, un elemento claramente desintegrador y la potenciación de las fuerzas políticas nacionalistas en su actuación estatal.

6.º La modificación de la Constitución en este sentido no sólo no es necesaria, sino contraproducente para la finalidad perseguida con la reforma del Senado.

7.º En el Derecho comparado las posiciones favorables al mandato representativo son abrumadoramente mayoritarias (Estados Unidos, Suiza, Austria, Bélgica), manteniéndose el mandato imperativo sólo en Alemania por razones evidentes.

En conclusión, debe conservarse la actual redacción constitucional en el sentido de seguir atribuyendo a las Cortes Generales la representación

del pueblo español (art. 66.1) y continuando la prohibición del mandato imperativo (art. 67.2).

C) *Duración del mandato de los Senadores*, resolviendo las delicadas cuestiones que plantea la actual ambigüedad constitucional, no resuelta adecuadamente por el Tribunal Constitucional. En ese sentido podría pensarse, por ejemplo, en la posibilidad de hacer coincidir el cese de los Senadores autonómicos con el día de la constitución de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

6) *Posibilidad del Senado como Cámara continua*. En primer lugar, la posición constitucional del Senado pudiera aconsejar la no disolución de la Cámara, salvo en el supuesto del art. 168 de la Constitución, puesto que el Senado no interviene en la votación de investidura del Presidente del Gobierno ni puede exigir su responsabilidad política mediante la cuestión de confianza y la moción de censura. Pero incluso en términos más rigurosos se puede prever que el Senado tenga un funcionamiento continuado y que se vaya renovando periódicamente coincidiendo, por ejemplo, con la renovación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, lo que, entre otros temas, obliga a estudiar la renovación de los órganos de la Cámara.

c) *Funciones*

Entendemos que la delimitación de las funciones del Senado pasa por su configuración como *Cámara política general* aunque con cierta *especialización territorial* que le permita ser una Cámara de *integración* de las Comunidades Autónomas en el Estado, de *participación* de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado, especialmente en las decisiones que les afectan, y de *cooperación* entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí.

En ese sentido podemos señalar como grandes funciones a desarrollar por el Senado las siguientes: participación en el procedimiento legislativo, especialmente en la aprobación de las leyes de contenido autonómico; impulsar la colaboración entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado; intervenir en la participación de las Comunidades Autónomas en la posición de España ante la Unión Europea; y contribuir a la disminución de conflictos entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado.

Pueden hacerse algunas precisiones en relación con estas finalidades que debiera cumplir el nuevo Senado.

### 1) Función legislativa

Si admitimos que el Senado siga siendo una Cámara parlamentaria debe tener facultades colegisladoras. Por ello hay que recordar la subordinación actual del Senado respecto al Congreso de los Diputados en el procedimiento legislativo, hasta el punto de que, en general, difícilmente se puede considerar como Cámara de segunda lectura o de reflexión, a pesar de los esfuerzos en esa línea realizados por la propia Cámara. En este orden de cosas parece que debería revisarse la posición del Senado en temas como la iniciativa legislativa, la determinación de sus facultades legislativas concretas y del plazo para ejercerlas y la resolución de las discrepancias entre las Cámaras. Pero quizá el tema esencial sea la discusión acerca de la posible diferencia del papel del Senado según se trate de la legislación de carácter autonómico o del resto de la legislación.

Por ello, es preciso en primer término referirnos a esas *leyes de contenido o interés autonómico o con incidencia autonómica*, en la línea de lo que en Alemania se denomina «leyes federativas», por afectar a las competencias de los *Länder*. Para concretar esas leyes pueden seguirse dos procedimientos: 1) fijar en la Constitución la lista de las mismas; o 2) atribuir la calificación de la ley a una de las Cámaras, o a las dos o a un órgano mixto.

La configuración de la categoría de leyes de contenido, interés o incidencia autonómica puede utilizar dos criterios, el *interés* o la *competencia*. El criterio del «interés autonómico» no resuelve el problema, pues en un sentido general todas las leyes estatales son de interés para las Comunidades Autónomas (piénsese, por ejemplo, en la Ley de Presupuestos), por lo que la polémica habría de resolverse caso a caso en cada ley. Por eso es más fácil utilizar el criterio de la «competencia autonómica», considerando leyes de contenido o incidencia autonómica las que han de ser desarrolladas y aplicadas por las Comunidades Autónomas, es decir, las que corresponden a las competencias compartidas y concurrentes (o dicho de otra manera las que no son competencia exclusiva ni del Estado ni de las Comunidades Autónomas). Eliseo Aja ha denominado a estas leyes como «leyes susceptibles de desarrollo o ejecución por las Comunidades Autónomas»<sup>12</sup>.

No hace falta explicar el interés autonómico de estas leyes, puesto que corresponde a las Comunidades Autónomas la aplicación y, en algunos

---

<sup>12</sup> «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado», en VVAA, *La reforma del Senado...*, *op. cit.*, p. 217.

casos, también el desarrollo legislativo de la ley estatal. Desde el punto de vista técnico, el problema que pudiera plantearse es el de la frecuencia con que una misma ley tiene preceptos que corresponden a competencias exclusivas del Estado y otros a competencias compartidas o concurrentes con las Comunidades Autónomas, lo que naturalmente afectaría a la posición del Senado. Quizá una posible solución (semejante a lo que se hace con las leyes orgánicas) fuera indicar en disposiciones adicionales la naturaleza de los diferentes preceptos o títulos de la ley y, si fuera posible, elaborar leyes diferentes. E incluso cabe que el «interés autonómico» se considerara predominante a efectos de atraer la competencia del Senado.

De todos modos, podría ser interesante una fórmula que incorporara los dos procedimientos. Es decir, dejar abierta la posibilidad de que las propias Cámaras aprecien el interés autonómico de cada ley concreta, pero enumerando la Constitución un conjunto de leyes que «en todo caso» han de iniciar su tramitación en el Senado. Entre ellas podrían recogerse:

- Leyes de aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía.
- Leyes marco, de transferencia o delegación y de armonización enumeradas en el art. 150 de la CE.
- Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas a que se refiere el art. 157.3 de la CE.
- Ley del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 de la CE).

Igualmente el Senado podría ser la Cámara de primera lectura de las proposiciones de ley presentadas por los Parlamentos autonómicos, y de los proyectos o proposiciones relativas a la planificación de las infraestructuras que afecten a más de una Comunidad Autónoma. Para todo ello sería necesaria la reforma del actual art. 74.2 de la CE, ampliando su contenido en los términos señalados y manteniendo el supuesto de la autorización de los acuerdos de cooperación a que se refiere el art. 145.2 (salvo que se considerara conveniente que esa autorización fuera competencia exclusiva del Senado). Asimismo resultarían modificados los arts. 87.2 y 88 de la CE.

Centrado en sus grandes líneas el tema, es preciso referirnos a las distintas cuestiones concretas.

#### A) Iniciativa legislativa

La Constitución de 1978 ha atribuido la iniciativa legislativa a una pluralidad de sujetos, de modo similar al art. 71 de la Constitución italiana de 1947: la iniciativa del Gobierno, la del Congreso, la del Senado, la de las Asambleas de las Comunidades Autónomas y la iniciativa legislativa popular.

Hay que advertir que en esta fase inicial del procedimiento legislativo es apreciable ya el papel secundario del Senado por dos razones:

1.<sup>a</sup> En primer lugar en cuanto a la *iniciativa legislativa ejercida por sujetos distintos al propio Parlamento*. En efecto, de acuerdo con la Constitución, tanto los proyectos de ley del Gobierno como las proposiciones de ley aprobadas por las Asambleas de las Comunidades Autónomas se remiten al Congreso de los Diputados (arts. 87.2 y 88), y lo mismo sucede con las proposiciones resultantes de la iniciativa legislativa popular según el art. 4 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo. Bien es cierto que por lo que se refiere al Gobierno el art. 22.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece que la remisión de los proyectos de ley aprobados por el ejecutivo se hará «al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado». Así, pues, con carácter general, el *procedimiento legislativo comienza en el Congreso de los Diputados*. La única excepción es la de la Ley de los Fondos de Compensación Interterritorial en la que el procedimiento se inicia en el Senado (arts. 74.2 y 158.2 de la CE), ya que los otros dos supuestos contemplados en el art. 74.2, autorización de las Cortes en materia de tratados y autorización de las Cortes para la celebración de acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas, no constituyen estrictamente procedimientos legislativos.

2.<sup>a</sup> Respecto a la *iniciativa legislativa procedente del Senado*, naturalmente habría que comenzar recordando la menor relevancia que en general tiene la iniciativa parlamentaria respecto a la gubernamental. Pero además puede afirmarse que el Senado carece de iniciativa legislativa autónoma, porque las proposiciones de ley que tome en consideración el Senado han de remitirse al Congreso para su tramitación en éste como tal proposición (art. 89.2 de la CE). Es decir, corresponde al Congreso decidir el acceso de la iniciativa senatorial a la fase constitutiva o decisoria del procedimiento legislativo, con lo que no se altera, en virtud de este reenvío, el orden general de actuación de las Cámaras en el debate de los textos legislativos.

Ciertamente, en el Congreso las proposiciones de ley remitidas por el Senado no se someten al trámite de toma en consideración (art. 125 del Reglamento del Congreso, en adelante RC), por lo que pasan directamente a la comisión correspondiente. No obstante, el Congreso puede admitir enmiendas de totalidad de devolución (art. 126.5 del RC), resolviendo el Pleno en un debate de totalidad (art. 112 del RC). La posibilidad de aceptación por el Pleno del Congreso de una enmienda de devolución respecto a una proposición del Senado es muestra, una vez más, de la subordinación de esa Cámara en el procedimiento legislativo.

En cualquier caso, parece que la deseable reforma funcional del Senado debe ampliar los supuestos en que el procedimiento legislativo ha de iniciarse en el Senado a todos los proyectos y proposiciones de ley de contenido directamente autonómico así como prever la continuación de la tramitación en el mismo Senado de los textos presentados en él o que procedan de su propia iniciativa.

#### B) Facultades legislativas y plazo de ejercicio

Una vez aprobados un proyecto o proposición de ley por el Congreso de los Diputados, el Senado dispone de *dos meses*, a partir del día de la recepción del texto, para aprobarlo expresamente o para, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. Este plazo se entiende referido al período ordinario de sesiones, y en el caso de que concluyese fuera de este período, se computarán los días necesarios del siguiente hasta completar el plazo de dos meses (arts. 90.2 CE y 106 Reglamento del Senado). El plazo de dos meses se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (art. 90.3 CE).

En el plazo señalado, las posibilidades de actuación del Senado son, pues, tres:

— *Aprobar el texto remitido por el Congreso de los Diputados* en los mismos términos en que fue aprobado por éste. En tal caso, el texto se remite al Rey para su sanción y promulgación y posterior publicación (arts. 90.2, *a contrario*, y 91 de la CE).

— Introducir, mediante mensaje motivado, *enmiendas* al texto aprobado por el Congreso.

— Introducir, mediante mensaje motivado, su *veto*, que ha de ser aprobado por mayoría absoluta (art. 90.2 de la CE).

### C) Resolución de las discrepancias

Por lo que se refiere a la resolución de las discrepancias entre las Cámaras, el actual art. 90 de la CE coloca al Senado igualmente en una clara posición de inferioridad, que es preciso corregir. En efecto, en el caso de que el Senado introduzca enmiendas al texto aprobado por el Congreso de los Diputados, éste puede aceptarlas o rechazarlas por mayoría simple, de modo que las que obtengan la mayoría simple de los votos emitidos quedarán incorporadas al texto del Congreso, manteniéndose en lo demás el texto inicial de esta Cámara (arts. 90.2 de la CE y 123 del RC).

En el supuesto de veto del Senado al texto legislativo aprobado por el Congreso de los Diputados, para superarle, el Congreso debe ratificar por mayoría absoluta el texto inicial aprobado por él. Si no obtuviera dicha mayoría, se someterá de nuevo a votación transcurridos dos meses a contar desde la interposición del veto. Si en esta votación el proyecto lograra mayoría simple de los votos emitidos, quedaría igualmente levantado el veto; en caso contrario, el proyecto quedará rechazado (arts. 90.2 de la CE y 122 del RC).

En el caso de las leyes orgánicas, si el Senado opone su veto o introduce enmiendas, el art. 132 del RC establece dos salvedades respecto del trámite ordinario:

1.<sup>a</sup> La ratificación del texto inicial del Congreso de los Diputados y el consiguiente levantamiento del veto requerirá en todo caso el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara.

2.<sup>a</sup> El texto resultante de la incorporación de enmiendas introducidas por el Senado y aceptadas por el Congreso será sometido a una votación de conjunto en éste. Si en dicha votación se obtuviera mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, quedará definitivamente aprobado en sus términos. En caso contrario, quedará ratificado el texto inicial del Congreso y rechazadas todas las enmiendas propuestas por el Senado.

Como consecuencia de todo ello, la facultad senatorial de oponer su veto o de introducir enmiendas tiene, pese a su apariencia, escasa importancia, salvo acuerdos de los grupos políticos, habida cuenta de la facilidad con que el Congreso puede rechazar las enmiendas y levantar el veto (art. 90.2 de la CE). La situación es especialmente notable en relación con el veto, que por aplicación de las cláusulas constitucionales queda convertido en un simple veto suspensivo. Aparte, claro, de que la única posible

virtualidad de esa facultad exigiría mayorías diferentes en el Congreso de los Diputados y en el Senado, pues en el caso de que coincidan, especialmente el veto tiene muy poco sentido.

Por otro lado, la forma y contenido de la votación mediante la cual puede producirse el levantamiento del veto por el Congreso de los Diputados supone una depreciación de la voluntad del Senado, que queda ignorada, pues lo que se somete a votación no es el veto, sino que se ratifica el texto anteriormente aprobado por el Congreso de los Diputados<sup>13</sup>. Lo mismo sucede respecto de la votación de las enmiendas del Senado, que sólo pueden ser ratificadas o rechazadas, sin que sea posible acudir a fórmulas intermedias. En todo caso, la fórmula constitucional de resolución de las discrepancias entre las Cámaras se ha apartado de nuestro constitucionalismo histórico y del Derecho comparado, basados en el sistema, más lógico, de la *Comisión Mixta* que hubiera permitido fórmulas intermedias y consensuadas entre los textos aprobados por cada una de las Cámaras, como se hizo en la Ley para la Reforma Política (arts. 3.2 y 4) y como se pretende en los casos en que la Constitución sigue optando por ese modelo (arts. 74.2 y 167.1).

Por lo demás, es criticable que el predominio del Congreso de los Diputados sobre el Senado no se ha limitado a los aspectos materiales de la prevalencia de la decisión, sino que se ha extendido también al plano formal, en el sentido de que no sólo no puede aprobar textos propios y se ha de limitar a vetar o enmendar el texto del Congreso, sino que además está obligado a justificar su veto o enmienda mediante la emisión de un mensaje motivado<sup>14</sup>.

Si todo lo anterior es predicable de la legislación ordinaria, quizá la situación sea aún más clara, es decir, más desfavorable para el Senado, en el caso de las leyes orgánicas. En efecto, a pesar de que algunas leyes orgánicas tienen un contenido autonómico evidente y de enorme importancia (*v. gr.*, por ley orgánica se aprueban y modifican los Estatutos de Autonomía, art. 81.1 de la CE; y las leyes de transferencia o delegación, art. 150.2 de la CE), esas leyes se aprueban por mayoría absoluta en el Congreso y tan sólo por mayoría simple en el Senado. Es decir, el Senado debate y vota un texto que viene ya avalado por la mayoría absoluta del Congreso, con lo que ello supone de cara a la escasa posibilidad senatorial de enmendar o

<sup>13</sup> A. GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, p. 221.

<sup>14</sup> J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Comentario al art. 89», en F. GARRIDO FALLA (dir.), *Comentarios a la Constitución*, 2.ª ed., Madrid, 1985, p. 1284.

vetar esas leyes. En consecuencia, podría plantearse la conveniencia de exigir mayoría absoluta también en el Senado para la aprobación, modificación y derogación de las leyes orgánicas, en todo caso o, al menos, cuando afectan a cuestiones autonómicas. Por eso, si se tiene en cuenta la importancia de las materias reservadas a ley orgánica (art. 81.1 de la CE), la mera aprobación de ellas por mayoría simple en el Senado, pero la obligatoriedad de mayoría absoluta en el Congreso, con lo que ello implica de cara a la escasa posibilidad senatorial de enmendar o vetar esas leyes, aunque se refieran a aspectos relevantes de las Comunidades Autónomas, hemos de concluir que la posición del Senado no es muy brillante.

Únicamente el RC ha tratado de defender en alguna medida el papel del Senado haciendo una interpretación razonable del art. 81.2 de la Constitución. En efecto, como hemos visto, según el art. 132.1, en el supuesto de que el Senado opusiese su veto a un proyecto o proposición de ley orgánica, «la ratificación del texto inicial y consiguiente levantamiento del veto requerirá *en todo caso* el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara», lo que supone que, frente a la norma general, tratándose de leyes orgánicas, el levantamiento del veto del Senado exige la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, aunque hubieran transcurrido dos meses desde la interposición del veto.

Es verdad que quizá como contrapartida, el mismo precepto del RC, de modo un tanto riguroso, señala que cuando el Senado introdujera enmiendas a un proyecto o proposición de ley orgánica, el texto resultante de la incorporación de enmiendas introducidas por el Senado y aceptadas por el Congreso será sometido a una votación de conjunto. Si en dicha votación se obtuviera la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, quedará definitivamente aprobado en sus términos. En caso contrario, quedará ratificado el texto inicial del Congreso y rechazadas todas las enmiendas propuestas por el Senado (art. 132.2 del RC).

La reforma que se propone podría tener en cuenta alguna de las consideraciones siguientes:

1.<sup>a</sup> El carácter de representación territorial general del pueblo español que deben mantener las dos Cámaras de las Cortes Generales y razones de eficacia operativa aconsejan seguir atribuyendo tanto al Congreso como al Senado competencia legislativa general.

2.<sup>a</sup> Debe ampliarse el ámbito material en que el procedimiento legislativo ha de comenzar en el Senado. Concretamente, el Senado debería ser la Cámara de primera lectura en cuanto a las leyes de contenido autonómi-

co y respecto al resto de la legislación el Senado debería probablemente seguir siendo Cámara de segunda lectura. En cualquier caso es conveniente, frente a lo que sucede en la actualidad, que en ese supuesto de leyes de interés o contenido autonómico iniciadas en el Senado, continúe el procedimiento en su totalidad en esa Cámara para pasar después al Congreso de los Diputados.

3.<sup>a</sup> Debe modificarse el plazo atribuido al Senado para el ejercicio de su potestad legislativa. Parece evidente que el Senado dispone de un plazo muy breve para vetar o enmendar los textos procedentes del Congreso: dos meses, rebajados a veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso. Naturalmente, el tiempo se revela así como un elemento esencial del procedimiento legislativo en el Senado, lo que tiene importantes consecuencias; entre otras, la rigidez en la determinación de los plazos de la tramitación frente a la amplitud y casi indefinición de éstos en el Congreso de los Diputados, así como la necesidad de lectura única ante el Pleno del Senado.

Por lo demás, es obvio que el plazo de que dispone el Senado puede ser reducido aún más por simple decisión del Gobierno o del Congreso de los Diputados al declarar la urgencia del proyecto.

Las reflexiones teóricas y la propia práctica parlamentaria aconsejarían, sin duda, una ampliación de los plazos actuales. En ese sentido, podría sugerirse un plazo de tres meses, reducido a treinta días naturales para los proyectos declarados urgentes por el Gobierno, por el Congreso o por el propio Senado.

4.<sup>a</sup> También debería revisarse la propia potestad legislativa del Senado, pues, como ya se dijo antes, con la regulación constitucional actual ha de limitarse a enmendar o vetar los textos legislativos procedentes del Congreso, sin posibilidad de aprobar un texto propio. Por ello podría ser de utilidad la modificación del art. 90 de la Constitución en el sentido de mantener las enmiendas parciales, pero sustituyendo el veto por una *enmienda de totalidad con texto alternativo*, que habría de ser aprobada también por la mayoría absoluta de la Cámara.

5.<sup>a</sup> Por lo que se refiere a la resolución de las discrepancias entre las Cámaras, parece que la situación actual, como quedó apuntado, es insatisfactoria. En efecto, varios son los problemas planteados. En primer lugar, la brevedad del plazo de que dispone el Senado para vetar o enmendar los textos legislativos aprobados por el Congreso de los Diputados, cuestión sobre la que ya nos hemos referido, que se exija al Senado un «mensaje motivado», la facilidad con que el Congreso puede levantar el veto o recha-

zar las enmiendas del Senado y el hecho mismo de que la votación del Congreso supone una depreciación de la voluntad del Senado, pues lo que se somete a votación, como se dijo, no es el veto, sino que se ratifica el texto anterior aprobado por el propio Congreso, y lo mismo sucede respecto de la votación de las enmiendas del Senado, que sólo pueden ser aceptadas o rechazadas, sin que sea posible acudir a fórmulas intermedias.

En todo caso, la Constitución se aparta de nuestra historia constitucional y del Derecho comparado, es decir, del sistema más lógico de la Comisión Mixta. En España esta solución ha estado presente desde la Ley de relaciones entre Cuerpos colegisladores de 19 de julio de 1837 hasta la Ley para la Reforma Política y, para algún caso, como sabemos, en la propia Constitución vigente. En Derecho comparado es el modelo, por ejemplo, del art. 45 de la Constitución francesa y, con matices, el del art. 77 de la Ley de Bonn.

El sistema de la Comisión Mixta permitiría fórmulas intermedias y consensuadas entre los textos aprobados por cada una de las Cámaras, como se hizo en la Ley para la Reforma Política (arts. 3.2 y 4) y como se pretende en los casos en que la Constitución sigue optando por ese modelo (cifr. arts. 74.2 y 167.1). Por supuesto que aceptado ese sistema, puede reflexionarse acerca de la conveniencia de generalizarle a todos los casos o bien limitarle a aquellos proyectos o proposiciones de ley que, por su contenido directamente autonómico, hayan iniciado su tramitación en el Senado.

En cualquier caso, existen diferentes posibilidades. Por ejemplo, si se opta por una solución maximalista cabe preverse que la Cámara a la que llegue el texto aprobado por la otra puede introducir enmiendas al articulado de ese texto. En tal caso, la primera Cámara se pronunciaría de nuevo sobre esas enmiendas exigiéndose para su rechazo una votación por mayoría absoluta. En ese supuesto, el texto volvería a la segunda Cámara que lo aprobó y si ésta mantiene sus enmiendas por mayoría absoluta, se formaría una Comisión Mixta paritaria, como la que prevé el art. 74.2 de la CE y, con el mismo fin, la búsqueda de un texto que pueda ser aprobado por ambas Cámaras. Si esto no se consigue o el acuerdo de la Comisión Mixta fracasa, la iniciativa legislativa se consideraría rechazada. Sin embargo, la complejidad y rigidez de esta fórmula aconsejaría otra más flexible y realista según la cual si no hubiera acuerdo entre Congreso y Senado se intentaría obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores, cuyo texto será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba según este procedimiento decidirá el Congreso por mayoría absoluta. Esta solución tiene la ventaja de encontrarse embrionariamente en la

Constitución (art. 74.2), aunque se extendería a todas las leyes (o, al menos, a las de incidencia autonómica) y se eliminaría la actual posición debilitada del Senado. Lo que se propone implica, naturalmente, la modificación en profundidad de los arts. 74.2 y 90 de la Constitución.

En el supuesto de que se mantenga el sistema actual (o sólo para las leyes generales) convendría pensar en la posibilidad de dificultar al Congreso de los Diputados el rechazo de las enmiendas y el levantamiento del veto, por ejemplo, mediante la obligación de examinar el texto aprobado por el Senado, en lugar de ratificar el suyo propio, y la exigencia de mayorías cualificadas, además naturalmente de la ampliación de los plazos constitucionales para el ejercicio por el Senado de sus facultades legislativas, en los términos señalados anteriormente.

Por lo que se refiere a las leyes orgánicas, debería revisarse también la regulación constitucional. Podría plantearse, por ejemplo, la conveniencia de exigir mayoría absoluta también en el Senado para la aprobación, modificación y derogación de las leyes orgánicas, en todo caso, o, al menos, cuando afectan a cuestiones autonómicas. Igualmente podría ampliarse el sistema de Comisiones Mixtas para la resolución de las discrepancias entre las Cámaras en este supuesto de las leyes orgánicas.

## 2) Función de control

Examinado el tema de la función legislativa, es el momento de preguntarnos por la posición del Senado en la función de control, que la Constitución, en su redacción actual, atribuye genéricamente a las Cortes Generales (art. 66.2).

Sin entrar ahora en la discusión de las importantes cuestiones que suscita, en general, el control parlamentario, puede al menos subrayarse la dificultad de dar un concepto preciso, pues el mismo término alude a realidades diferenciadas, sin que la gramática ayude demasiado a esa tarea de definición. En una primera aproximación podríamos entender por control parlamentario la actividad del Parlamento encaminada, a través de una multiplicidad de mecanismos, a la comprobación de la actuación del poder ejecutivo y a la verificación de su adecuación a los parámetros establecidos por el propio Parlamento, susceptible de consecuencias diversas, y entre ellas la exigencia de la responsabilidad política, aunque sobre este último extremo no hay unanimidad en la doctrina porque algunos autores escinden el control y la exigencia de responsabilidad política.

En ese sentido amplio, la función de control comprende diversas manifestaciones:

A) Control como inspección, es decir, verificación o comprobación de la actividad del Gobierno, tanto desde la perspectiva del cumplimiento de su programa como del nivel de eficacia en la gestión de los servicios públicos: recepción de peticiones (art. 77 de la CE), requerimiento de comparecencias (arts. 76.2 y 110.1 de la CE), preguntas, interpelaciones y mociones (art. 111 de la CE), o Comisiones de Investigación (art. 76.1 de la CE).

B) Control como autorización. En este caso, la actuación de las Cortes se traduce en un derecho de aprobación o veto de la actividad del Gobierno: convalidación o derogación por el Congreso de los decretos-leyes (art. 86.2 de la CE), autorización de los estados excepcionales (art. 116 de la CE), autorización de referéndum consultivo (art. 92.2 de la CE), autorización de tratados (arts. 93 y 94.1 de la CE), autorización al Rey para la declaración de la guerra y la paz (art. 63.3 de la CE), y autorización al Gobierno para dictar decretos legislativos (arts. 82 a 85 de la CE).

C) Control como participación. En este supuesto las Cortes insertan sus criterios en la función de dirección y orientación que corresponde al Gobierno: aprobación del programa político del Gobierno en la votación de investidura del Presidente del Gobierno (art. 99 de la CE), cuestión de confianza (art. 112 de la CE) y moción de censura (art. 113 de la CE).

Pues bien, desde esa perspectiva parece evidente que la situación del Senado es, también en ese punto, claramente subordinada a la del Congreso. En efecto, por imperativo constitucional, dispone prácticamente de las mismas facultades que el Congreso de los Diputados en cuanto al control como inspección, pero su inferioridad resulta notoria en las formas de control como autorización y, especialmente, como participación. En cuanto a las primeras, el Senado sólo dispone de facultades en orden a los tratados internacionales y a los decretos legislativos, e incluso en estos temas corresponde la última decisión al Congreso (arts. 74.2 y 90 de la CE). Respecto a las segundas, la Cámara alta carece de toda competencia. En suma, la posición del Senado no es determinante en relación con los cometidos de las Cortes Generales, pues tiene sólo unas facultades de control que, en ningún caso, entrañan un riesgo de quiebra de la confianza política.

Es verdad que, dentro de esa posición inferior del Senado, se han utilizado con profusión y rigor los mecanismos ordinarios de control que le

otorga la Constitución, con la interesante peculiaridad de que se ha visto reforzada su utilización en el ámbito autonómico con la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Recuérdese que se atribuyen a esta Comisión importantes facultades de recepción de información, control, seguimiento, impulso, propuesta y formulación de criterios, informe y debate (art. 56 del RS). Además ha de destacarse el hecho de que la participación en esta Comisión de los Presidentes o miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas (art. 56 bis 2.2 del RS) otorga al control parlamentario un carácter cualitativamente distinto al habitual, que está centrado en la relación «ideológica» Gobierno/oposición.

En este estado de cosas podemos reflexionar acerca del modo en que deberían plantearse estas cuestiones en una posible reforma de la Constitución.

Ante todo, parece claro que la respuesta que se dé al tema del control ha de estar en función de la concepción del Senado por la que se opte. Si se va hacia una reforma limitada no es aventurado pensar que habrá de incidir más en la composición que en las funciones y que aunque en estas últimas se refuercen los aspectos autonómicos, el Senado debería seguir siendo una *Cámara parlamentaria con competencias de carácter general*, en línea con el actual art. 66 de la Constitución, aunque dentro de las Cortes Generales sea la Cámara de representación territorial. De acuerdo con esa concepción general pueden esbozarse algunas orientaciones sobre la función del control del Senado.

— En primer lugar, en cuanto Cámara parlamentaria (alejada del modelo Consejo o Dieta), *el Senado debe seguir ejerciendo facultades de control de la acción del Gobierno*. Sin entrar ahora en mayores detalles, hay que advertir que la importancia de esas facultades dependerá, más que de los mecanismos concretos de control, de las competencias generales de la Cámara, a las que han de referirse los mecanismos. Si la posición del Senado sigue siendo inferior a la del Congreso de los Diputados, incluso en cuestiones autonómicas, el esfuerzo por incrementar las facultades de control sería inútil, pues tanto las fuerzas políticas como las Comunidades Autónomas tendrán siempre más interés en comunicarse con el Gobierno y con el Congreso de los Diputados, que son las instancias con mayor capacidad decisoria. Quiere decirse que el incremento de las posibilidades de control senatorial del Gobierno no supone una mejora sustancial en la posición del Senado si, al mismo tiempo, no se corrigen las desigualdades que hoy establece la Constitución en las relaciones entre las Cámaras. De

otro modo el ejercicio de los instrumentos de control en el Senado duplicaría la práctica del Congreso de los Diputados y, si acaso, tendría relevancia de cara a la opinión pública, pues recordemos que el Senado es ya la única instancia de posible debate entre los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de éstos con el Presidente del Gobierno.

— En segundo término, si el Senado sigue manteniendo competencias generales, por ejemplo, como Cámara legisladora de segunda lectura, y no limitadas a materias estrictamente autonómicas, también *el ámbito material del control debe ser general*. La naturaleza parlamentaria del Senado es difícilmente compatible con una especialización autonómica exclusiva. Precisamente, la posibilidad de que los Senadores, en cuanto representantes territoriales, puedan controlar la política general del Gobierno enriquece los mecanismos de control al aportar, al menos teóricamente, una perspectiva diferente a la meramente ideológica y partidista. Además, asegura una integración mayor de las entidades territoriales en las decisiones del Estado, al mismo tiempo que permite a los Diputados seguir controlando también la política autonómica del Gobierno.

— Pero, en tercer lugar, esa competencia general del Senado es perfectamente compatible con una *mayor intensidad del control respecto a temas territoriales*, al que obliga su misma naturaleza constitucional como Cámara de representación territorial (art. 69.1 de la CE). Esa cierta especialización funcional (ni exclusiva ni excluyente) no exige necesariamente una reforma constitucional (aunque podría utilizarse esa vía), bastando su regulación en el Reglamento. Naturalmente en este asunto sería decisiva la práctica parlamentaria misma.

En ese sentido, y desde la experiencia ya consolidada, ha de considerarse positiva la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas. La lista de materias y de facultades de esa Comisión, que establece el art. 56 RS, y la propia presencia, además del Gobierno, de los Presidentes de las Comunidades Autónomas o de miembros de sus Consejos de Gobierno, que permite el art. 56 bis 2.2 del RS, son avances a consolidar, que habrían de mejorarse con la clarificación de la inserción de esa Comisión en el conjunto de la Cámara (impidiendo que llegue a ser, como se ha dicho, un Senado dentro del Senado), la delimitación de los debates autonómicos en la Comisión y en el Pleno (arts. 56 bis 7 y 58 bis 8), y medidas como la dedicación obligatoria de determinadas sesiones semanales de la Cámara al control territorial.

Por otro lado, van siendo cada vez más evidentes las peculiaridades del control territorial, que en algún caso habrán de matizarse con cuidado. Por

ejemplo, en la actualidad en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas y en el futuro previsiblemente en la Cámara en su conjunto no sólo los Senadores controlan la acción del Gobierno, sino que también los ejecutivos de las Comunidades Autónomas podrían ejercer una labor eficaz de impulso y control de la política autonómica. Por otro lado, una buena parte de los actos controlados no son del Gobierno, o no sólo de éste, sino también de los órganos de las Comunidades Autónomas o de la Unión Europea, instancias sobre las que el Senado no puede, en principio, ejercer un control político (salvo, en cierta medida, los de las Comunidades Autónomas a efectos del art. 155 de la CE).

— En cuarto lugar, lo más prudente en este momento, tanto jurídica como políticamente, es *mantener, en sus líneas generales, las formas actuales de control parlamentario*. No obstante, podría aprovecharse la ocasión para asignar al Senado una mejor situación sin afectar sensiblemente al equilibrio general de los poderes y, por otro lado, introducir determinadas mejoras técnicas que supongan un perfeccionamiento de los instrumentos de control. Para lo primero sería necesaria una reforma de la Constitución; para lo segundo bastaría una reforma del Reglamento del Senado (aunque también del Reglamento del Congreso). Veamos ambos supuestos:

1.º En cuanto a la reforma de la posición constitucional del Senado, puede ser conveniente mantener por ahora sus líneas generales actuales. Lo que, para decirlo claramente, pasaría por conservar el Congreso de los Diputados la capacidad política decisoria en temas, por ejemplo, como la investidura o la exigencia de responsabilidad política, o —aunque más discutiblemente— cuando la urgencia de la decisión pudiera ser incompatible con la duplicación de la actuación parlamentaria. Ello sería coherente con el consenso constituyente, con el carácter limitado que debe tener cualquier reforma de la Constitución que se emprenda y con buena parte del Derecho comparado. Pero dicho esto, podría pensarse, aunque sólo sea como hipótesis de trabajo, en asignar algunas nuevas atribuciones al Senado. Entre ellas cabría señalar:

- Mayor protagonismo en la autorización de tratados internacionales, sobre todo en los que afectan a las competencias de las Comunidades Autónomas, lo que probablemente exigiría revisar los arts. 74.2 y 94.1 de la Constitución, y seguramente el art. 93, que a través de la calificación como leyes orgánicas de la forma de autorización de la celebración de determinados tratados, atribuye al Congreso de los Diputados una capaci-

dad de decisión injustificada en unos tratados que pueden incidir especialmente en el ámbito autonómico. En este tema el Senado debería tener una posibilidad real de llevar a cabo eficazmente una tarea de impulso, seguimiento y control de la política exterior en cuanto se vea implicada la estructura territorial del Estado, lo que por cierto debe suponer un protagonismo relevante en las relaciones con la Unión Europea.

- Autorización por el Senado, junto a la actual del Congreso de los Diputados, o en una sesión conjunta, del referéndum consultivo (reforma de los arts. 92.2 de la CE y 161 del RC).

- Actuación del Senado en casos de responsabilidad penal de los miembros del Gobierno, reformando los arts. 102 de la CE y 169 del RC, por ejemplo, permitiendo la iniciativa de acusación a la cuarta parte de los miembros del Congreso o del Senado, que debería ser aprobada por la mayoría absoluta de las dos Cámaras reunidas en sesión conjunta.

- Competencia del Senado para exigir de forma vinculante la supresión de las medidas tomadas por el Gobierno en los estados excepcionales del art. 116 de la Constitución; por ejemplo, la supresión de las medidas del Gobierno respecto a las Comunidades Autónomas cuando considere, por mayoría cualificada, que afectan injustificadamente a las competencias de las Comunidades Autónomas. Esta facultad tendría similar contenido a la del *Bundesrat* alemán [Ley Fundamental de Bonn, arts. 35, párr. 3, inciso 2; 91, párr. 2, inciso 2, y 87.a), párr. 4, inciso 2].

2.º En lo referente a las mejoras técnicas del control son imaginables muchas posibilidades. Podemos citar algunas:

- Control de la política del Gobierno en relación con materias clasificadas (reservadas y secretas) a través de una Comisión Mixta Congreso/Senado que utilice las mismas fórmulas o similares de la actual Comisión residenciada en el Congreso de los Diputados.

- Establecimiento en el RS de cupos de preguntas, interpelaciones, etc., sobre materias autonómicas, con fijación de las sesiones semanales dedicadas a ellas.

- Agilización de las preguntas, interpelaciones, mociones y requerimientos de comparencias.

- Reforma de la regulación de las Comisiones de Investigación, poniendo fin a la actual situación perversa e invalidante de toda eficacia de control. Téngase en cuenta que en este momento la mayoría parlamentaria no sólo controla el resultado de la investigación en cuanto domina el fun-

cionamiento de la Comisión y las votaciones, sino que incluso está en su mano impedir la constitución misma de la Comisión. Sería precisa una reforma del Reglamento estableciéndose, por ejemplo, la constitución automática de la Comisión a petición de dos grupos parlamentarios o de un número determinado de Senadores, por ejemplo, de una quinta parte de los miembros de la Cámara.

### 3) Función autonómica

Además de la primacía de la dimensión autonómica en el ejercicio de las funciones legislativas y de control, el nuevo Senado debería desempeñar funciones más específicamente autonómicas. Se trataría, así, de intentar articular una serie de funciones del Senado, hasta ahora un tanto deshilvanadas y en algún caso inexistentes, que permitan la *integración* de las Comunidades Autónomas en el Estado y su *participación* en la formación de la voluntad estatal, así como la *colaboración* entre las Comunidades Autónomas y la de éstas con el Estado, sin perjuicio de las especialidades de las Comunidades Autónomas y del mantenimiento de las relaciones bilaterales para satisfacer necesidades propias o para permitir el juego de esas singularidades. Desde esta perspectiva, la reforma constitucional debería contemplar los temas que se indican a continuación.

A) El papel del Senado en la *cooperación interterritorial*, centrado sobre todo en:

1.º Procedimiento de aprobación de acuerdos y convenios entre Comunidades Autónomas, hoy prácticamente inexistentes quizá por la rigidez procedimental del art. 145.2 de la Constitución y sustituidos en la práctica por relaciones informales o por Convenios entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno central.

2.º Conexión institucional con órganos multilaterales de cooperación, que se mueven en el ámbito ejecutivo o administrativo, como las Conferencias Sectoriales, la Conferencia de Presidentes o el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

3.º Financiación de las Comunidades Autónomas, a través de mecanismos como la distribución de los Fondos de Compensación Interterritoriales, que podría incluso atribuirse a la competencia exclusiva del Senado. Asimismo, la función de corrección de desequilibrios territoriales que debe

desempeñar el Senado debería convertirle en el lugar permanente del debate económico y financiero territorial, aunque la propuesta y decisión sobre estos temas corresponda a otros órganos del Estado. En esta línea el Senado podía tener una función de estudio y deliberación de las materias financieras que la legislación asigna al Consejo de Política Fiscal y Financiera, mediante la creación de un observatorio u oficina de asuntos económicos y financieros territoriales, existente en las Cámaras altas de otros Estados políticamente descentralizados.

4.º Planes comunes de cooperación. Una tarea importante desde la perspectiva de la cohesión territorial a desempeñar por el Senado habría de ser la de promover, debatir, impulsar y controlar planes de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en aquellos temas cuyo diseño y ejecución exige una actuación compartida. Puede pensarse, por ejemplo, actualmente en cuestiones como la inmigración, realización de infraestructuras, política del agua, medio ambiente, seguridad pública o administración de justicia.

B) Función en la protección de los *hechos diferenciales*.

La Constitución española se refiere a los llamados «hechos diferenciales» como rasgos específicos de identidad de algunas Comunidades Autónomas; serían tales la lengua y cultura, foralidad, insularidad o Derecho Civil. El Senado, como Cámara de representación territorial, debería contribuir a la protección de esos hechos diferenciales con fundamento constitucional definidos y regulados por los órganos de las Comunidades Autónomas respectivas, cuando pudieran verse vulnerados por decisiones gubernamentales o normas legales. En esa línea podrían pensarse posibilidades como la utilización de las lenguas oficiales de las Comunidades Autónomas en los trabajos parlamentarios, la facultad de los Senadores de las Comunidades Autónomas, integrados en el Grupo Territorial, de elaborar informes cuando consideren que algún proyecto o proposición de ley que vaya a ser tramitado en las Cortes Generales afecta al hecho diferencial de la Comunidad Autónoma correspondiente, y la de interponer recursos de inconstitucionalidad frente a textos legislativos, incluso con efectos suspensivos, lo que exigiría la modificación del art. 162.1.a) de la Constitución.

C) El papel del Senado en la participación de las Comunidades Autónomas en las cuestiones relacionadas con la Unión Europea.

Éste es un tema presente en todos los Estados compuestos, como demuestra alguna reforma en estos últimos años del *Bundesrat* alemán para permitir el ejercicio de estas funciones. El Senado debería ser, así, el órga-

no constitucional de articulación de la presencia de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea.

La intervención del Senado podría centrarse en las dos fases previstas:

— Fase ascendente, es decir, de fijación de la posición del Estado ante las instituciones comunitarias europeas.

— Fase descendente, o sea, la aplicación de las políticas y decisiones comunitarias en cuanto afecta a las Comunidades Autónomas.

Además podría establecerse la obligación del Gobierno de informar al Senado de todas sus actuaciones en el marco de la Unión Europea que afecten a competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas.

D) Nombramiento de altos cargos. Puede preverse, por ejemplo, mecanismos de intervención de las Comunidades Autónomas en la elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional que corresponde al Senado según el art. 159.1 de la Constitución.

E) Resolución de los conflictos entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado. La doctrina ha defendido el papel del Senado como contribución a la disminución de los conflictos territoriales, lo que por cierto está en línea con el art. 56.f) del Reglamento del Senado en la redacción dada a raíz de la reforma de 1994.

En tal sentido se ha propuesto por algún sector doctrinal y político con cierta insistencia que el Senado desempeñe una función de *arbitraje previo a la actuación del Tribunal Constitucional*. Esa función exige una cuidadosa precisión, pues si de lo que se habla es de que la actuación del Senado constituya una instancia prejudicial, la reforma podría suponer una alteración de las bases mismas del sistema constitucional, basado en la existencia exclusiva de controles jurisdiccionales de la actividad de las Comunidades Autónomas.

Cosa distinta es, desde luego, que lo que se reclame sea la conveniencia de debatir políticamente los conflictos en el Senado, antes de recurrir a la decisión del Tribunal Constitucional, lo que es positivo, congruente con el autonomismo cooperativo que diseña la Constitución y contribuiría a una reducción de litigios ante en el Tribunal Constitucional.

De todos modos pueden encontrarse en este terreno fórmulas interesantes. Así, podría establecerse la obligación de comunicar la intención de plantear un conflicto antes de su formalización para que el Senado pueda mediar efectivamente en su solución, lo que constituiría un mecanismo complementario al procedimiento de negociación establecido en el

art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, según la modificación introducida por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, especialmente en los casos en que el conflicto afecte a más de una Comunidad Autónoma. Incluso el sistema puede ser válido para los conflictos *de facto*, por ejemplo cuando el Gobierno o una Comunidad Autónoma se niegan a traspasar información. Igualmente podría regularse el pronunciamiento del Senado sobre los traspasos de servicios pendientes.

En suma, con estas actuaciones, y sin perjuicio de la necesaria cooperación y colaboración entre órganos administrativos, deberían buscarse las fórmulas que hagan del Senado el lugar o foro de encuentro y debate al máximo nivel político de las cuestiones que plantea la integración del Estado autonómico.

### III. A MODO DE CONCLUSIÓN

De las consideraciones anteriores se deduce la necesidad de establecer un Senado distinto al configurado en la Constitución vigente. Parece, en efecto, que, sobre la base de la experiencia lograda a través de las reformas del Reglamento de la Cámara, el desarrollo del Estado autonómico aconseja la reforma constitucional del Senado, para potenciar su carácter de Cámara de representación territorial. Esa reforma exige un *amplio consenso* sobre sus aspectos esenciales y habría de *limitarse* a la composición y funciones de la Cámara sin poner en cuestión el resto de la Constitución, ni siquiera el sistema autonómico. Se trataría, en suma, de modificar el art. 69 y concordantes del Título III, sin alterar los equilibrios políticos y jurídicos contenidos en los preceptos del Título Preliminar y del Título VIII. Por ello, y sin perjuicio de tener en consideración los planteamientos de Derecho comparado, la orientación general del Senado debe adaptarse al modelo de Estado autonómico diseñado por la Constitución. Partiendo de estas ideas generales, la reforma del Senado debería tener en cuenta los principios siguientes:

#### 1. Estructura

a) A fin de potenciar el carácter territorial del Senado ha de ser objetivo prioritario de la reforma constitucional permitir y garantizar la presencia y participación de las instituciones autonómicas en los trabajos de la Cámara.

Para lograr ese objetivo ha de reformarse el art. 69 para incrementar la participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de la *composición* del Senado. Corresponderá a los grupos políticos decidir si todos los Senadores han de ser designados por las Comunidades Autónomas o si se mantienen los elegidos en las provincias. En este último caso, parece conveniente, frente a lo que sucede en la actualidad, que la mayoría de Senadores sean autonómicos. Asimismo, estos Senadores habrán de ser elegidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con criterios de representación proporcional.

Además, podrán preverse fórmulas que permitan la presencia de los Presidentes de las Comunidades Autónomas o miembros de sus Consejos de Gobierno en los trabajos parlamentarios y, en general, garanticen la participación de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas en las tareas del Senado, en una línea similar a lo que la Constitución señala para los miembros del Gobierno de la Nación (art. 110).

b) Es aconsejable mantener el Senado como Cámara parlamentaria, opción que despliega sus efectos en orden a su composición, estatuto de sus miembros y funciones.

c) Debe respetarse el diseño representativo actual y, en consecuencia, atribuir a las Cortes Generales la representación del pueblo español y mantener la prohibición del mandato imperativo.

d) La Constitución ha de regular en sus aspectos básicos la estructura orgánica del Senado, es decir, la composición, el sistema de reclutamiento, incluyendo la fórmula electoral, y el estatuto de sus miembros (caracteres de la representación, requisitos, incompatibilidades, duración del mandato, etc.), correspondiendo el desarrollo de estas previsiones a las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos de Autonomía y de la legislación complementaria.

e) La posición constitucional del Senado aconseja la no disolución de la Cámara, salvo en el supuesto previsto en el art. 168.1 de la Constitución. Ello exige la reforma de los arts. 99.5 y 115.1 de la Constitución.

## 2. Funciones

a) El Senado debe mantener todas las funciones actuales, aun cuando sea preciso adaptarlas al carácter territorial de la Cámara, ampliando sus facultades de contenido autonómico.

b) Es preciso corregir la actual desigualdad competencial de las Cámaras, sin perjuicio de mantener cierto predominio del Congreso de los Diputados. La reforma afectaría especialmente al procedimiento legislativo y supondría la modificación de los arts. 74.2, 81.2, 87.2, 88, 89.2 y 90 de la Constitución.

c) De acuerdo con estos principios, el Senado ha de seguir siendo una Cámara colegisladora de carácter general, pero debe ser Cámara de primera lectura en las leyes de contenido autonómico y en las restantes Cámara legislativa general de segunda lectura. Además, el Senado podría ser Cámara de primera lectura de las proposiciones de ley presentadas por los Parlamentos autonómicos y de los proyectos o proposiciones relativas a la planificación de las infraestructuras que efecten a más de una Comunidad Autónoma.

d) Ha de revisarse el contenido de la propia potestad legislativa del Senado para permitirle no sólo enmendar parcialmente o vetar los textos legislativos provenientes del Congreso de los Diputados, sino elaborar textos alternativos. Para ello se propone sustituir la actual facultad de veto por la enmienda de totalidad con texto alternativo.

e) Asimismo resulta imprescindible una ampliación de los plazos en el procedimiento legislativo del Senado. Puede ser razonable ampliar el plazo de dos meses a tres en el procedimiento legislativo general, y el plazo de veinte días a treinta en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados, declaración que debería extenderse también al Senado.

f) Igualmente han de modificarse en profundidad los mecanismos actuales de conciliación parlamentaria para la resolución de discrepancias, que permitan un mayor equilibrio en la posición de las Cámaras, con la obligación en todo caso del Congreso de los Diputados de pronunciarse sobre los textos del Senado, aunque sin perjuicio de que siga correspondiendo al Congreso de los Diputados la decisión en última instancia. La fórmula más adecuada puede ser la de la Comisión Mixta Paritaria, en términos similares a los del actual art. 74.2 de la Constitución. Esta fórmula podría establecerse con carácter general o sólo para las leyes de contenido autonómico.

g) Con esta misma finalidad de equilibrar, aunque sea limitadamente, la posición legislativa de la Cámara, puede ser conveniente exigir la mayoría absoluta del Senado para la aprobación, modificación y derogación de las leyes orgánicas, en todo caso, o, al menos cuando afecten a cuestiones autonómicas. Naturalmente han de revisarse los procedimientos de resolu-

ción de las discrepancias respecto de estas leyes, corrigiendo el tratamiento constitucional desfavorable para el Senado.

b) El Senado debe, igualmente, seguir disponiendo de facultades de control del Gobierno con carácter general, en términos similares a los actuales en cuanto a la relación con el Congreso de los Diputados, aunque perfeccionando los mecanismos de control. Esa competencia general ha de ser compatible con cierta especialización territorial.

Por todo ello no serían estrictamente indispensables modificaciones sustanciales del texto constitucional en esta materia. Pero podría mejorar la posición constitucional del Senado otorgándole mayor protagonismo en la autorización de tratados internacionales o atribuyéndole competencias en relación con el referéndum consultivo, la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno o los estados excepcionales del art. 116 de la Constitución.

i) El Senado debe contribuir a la mejora del sistema de relaciones entre las Comunidades Autónomas y la de éstas con el Estado. En este sentido, ha de incrementarse su papel en la cooperación interterritorial y desempeñar una función importante como órgano institucionalizador de la participación de las Comunidades Autónomas en cuestiones relacionadas con la Unión Europea. Todo ello sin perjuicio de las relaciones bilaterales que vengán aconsejadas por las peculiaridades o necesidades propias de las Comunidades Autónomas, del mantenimiento de las instancias ejecutivas de colaboración y de los mecanismos jurisdiccionales de control.

Esta función autonómica del Senado apenas está contemplada en la Constitución. Por eso —y aparte evidentes reformas legales y reglamentarias— puede ser aconsejable alguna reforma parcial de los arts. 74.2, 158.2 y 162.1.a), pero sobre todo la introducción de preceptos nuevos que contemplen las formas de relación del Senado con los órganos multilaterales de cooperación en el ámbito administrativo, las funciones del Senado en la financiación autonómica y en los planes comunes de cooperación, y muy especialmente el papel de la Cámara en la participación de las Comunidades Autónomas en las cuestiones relacionadas con la Unión Europea.

Las consideraciones anteriores tratan, en definitiva, de diseñar un esquema de reforma limitada y realista del Senado, que permita —desde el mayor consenso que sea posible en la actualidad— configurar una Cámara de representación territorial en el marco del Estado autonómico establecido en la Constitución.