

## LA RECIENTE REFORMA REGLAMENTARIA DEL SENADO

(Encuadre y significado de la creación de la Comisión General  
de las Comunidades Autónomas)

MARIANO GARCÍA PECHUÁN

**SUMARIO:** 1. SITUACIÓN PRESENTE DEL SENADO ESPAÑOL EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS.—2. ALGUNAS ALTERNATIVAS DOCTRINALES QUE SE OFRECEN AL INSATISFACTORIO MODELO ACTUAL DE LA «CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL». LAS DIVERSAS PROPUESTAS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL BICAMERALISMO EN ESPAÑA.—3. DIFICULTAD DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EXPRESA DEL SENADO. SIGNIFICADO DE LA RECIENTE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL SENADO ESPAÑOL, DE 11 DE ENERO DE 1994, EN LO QUE ATIENDE A LA POTENCIACIÓN DE SU FUNCIÓN TERRITORIAL.

## 1. SITUACIÓN PRESENTE DEL SENADO ESPAÑOL EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

El Título VIII de la Constitución Española, bajo la rúbrica «De la Organización Territorial del Estado», ha experimentado un desarrollo que –al momento presente– ha venido en dar como resultado la generalización a todo el territorio de un modelo de autonomías regionales en que existen rasgos federalizantes, al haber progresivamente ejercido todos los titulares –nacionalidades y regiones– del derecho a la autonomía reconocido y garantizado en el artículo segundo de la CE la iniciativa en orden a operar la transformación del originariamente Estado unitario en un modelo de Estado regional cuyo peculiar despliegue invita a afirmar que «Una Comunidad Autónoma española del día de hoy tiene quizá más poder verdadero, más 'autonomía' que ciertos Estados miembros de una Federación» (Otto y Pardo, 1986: 41).

Este resultado en la configuración presente, aunque aún *in itinere*, del cuadro de distribución territorial del poder, por obra del que las Comunidades Autónomas han asumido la titularidad de poder legislativo frente a el también en un inicio constitucionalmente posible camino a recorrer que hubiera conducido más o menos derechamente a un reparto del mapa del nuevo Estado descentralizado entre unos territorios caracterizados por la descentralización política o autonomía y otros

territorios con mera descentralización administrativa (Cruz Villalón, 1981: 57), realza aún más si cabe el alcance del artículo 69.1 CE que, en su sede del Título III «De las Cortes Generales», contiene un modo de definición del Senado cuando reza «El Senado es la Cámara de representación territorial».

La generalización del modelo de autonomía en virtud del conocido *principio dispositivo* como resultado posible pero no necesario, al hacerse depender del efectivo ejercicio por las diferentes nacionalidades y regiones de ese derecho autonómico no dejó, sin embargo, de estar prevista, en realidad, por el constituyente, por lo menos como «decisión implícita». Por ello tienen su particular significado disposiciones constitucionales como el artículo 144 CE en su letra c., donde se faculta a las Cortes Generales para que, mediante ley orgánica, puedan, por motivos de interés nacional, «sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado segundo del artículo 143» (donde se regula la iniciativa del proceso autonómico de los titulares al ejercicio del derecho de autonomía relacionados en el primer apartado del mismo artículo). Cuando se dota a las Cortes Generales de la paradójica facultad de ejercer el «derecho de autonomía» de aquellas partes del país que no quieran usarlo, puede interpretarse sin dificultad que ya se tenía en propósito, por parte del constituyente, que todo el territorio quedase dividido en Comunidades Autónomas (Rubio Llorente, 1993a: 75).

Sin embargo, la aplicación de las técnicas de la «democracia consociacional» para la determinación de la forma de Estado durante el proceso constituyente condujeron a una oscilación en términos netos desde una inicial postura en la senda de un régimen de autonomía generalizada al menos tendencialmente igualitaria como criterio para la constitución del mapa autonómico a la última solución de distinguir dos niveles de autonomía, cuyo contenido concreto quedaba a la definición de los Estatutos de cada Comunidad Autónoma (Pérez Royo, 1991: 203).

De modo preciso se sitúa en este lugar la relevancia de la provincia en el texto definitivo de la Constitución de 1978 como consecuencia de la inclinación última del constituyente por el establecimiento de diferentes grados de autonomía (Sánchez Ferriz y Sevilla Merino, 1978: 433). Es, pues, determinante el protagonismo que va cobrando la provincia en el proceso constituyente desde el momento en que su definición constitucional pasa a engarzarse con el cambio en el criterio del constituyente que acabamos de destacar.

No hay dificultad, por tanto, en afirmar que entre las decisiones políticas condicionantes del proceso constituyente, se encontraba la opción previa de que el Estado no iba a ser unitario, no tendría estructura unitaria, sino compuesta (Rubio Llorente, 1993a: 74). No obstante, no estaba prejuzgado en qué forma concreta se abordaría la generalización de las autonomías y una primera tendencia (Informe de la Ponencia de la Comisión de Constitución de 5 de enero de 1978) recoge una redacción del artículo 128 del Proyecto (el presente art. 143) en cuyo párrafo primero se nos dice que «Para el ejercicio del derecho a la autonomía a que se refiere el artículo 2 de la Constitución, las diferentes nacionalidades y regiones que integran España podrán acceder a su autogobierno y constituirse en territorios autónomos...».

En buena lógica, nada se habla aquí de la provincia, pues en este momento del proceso constituyente se entiende que todo el territorio nacional se divide en territorios autónomos. Constatación del alejamiento de la provincia respecto del problema de la descentralización política que se refuerza si observamos cómo la ubicación original de la provincia en el proyecto de Constitución no era, como al presente, el Título VIII sino el Título V «Del Gobierno y de la Administración» (actual Título IV), donde la provincia, regulada en el Capítulo segundo al tratar de la Administración, aparece como un aspecto más de ésta y con la que se realiza el principio de descentralización y desconcentración administrativa (no política).

Pronto se opera, con todo, un significativo giro, y con el texto de 24 de julio informado por la Ponencia ya aparece en la redacción del antiguo artículo 128 la provincia como sujeto con todo el protagonismo para el ejercicio del derecho de autonomía. Con la introducción de la provincia en el Título VIII se le hizo «copartícipe de la división territorial del poder, aunque conserve el carácter administrativo en conexión directa con el Estado» (Sánchez Ferriz y Sevilla Merino, 1980: 427).

Desde una consideración de presente este elemento tendría en esencia interés histórico, agotado ya el proceso de iniciativa autonómica, sólo que esta incardinación de la provincia en el Título VIII CE vino acompañada de la paralela sustitución del protagonismo de los territorios autónomos por la provincia como elemento territorial, ahora, en orden a la composición del Senado. Bien analizado, incluso respecto del propio Congreso el tomar como base a la provincia para configurar la circunscripción electoral desvirtúa la representación, pues de esta forma se haría participar a este último de la característica de la territorialidad, cuando ésta debería ser el fundamento exclusivo del Senado, aunque fuera en la versión reducida de Cámara de representación «provincial» (Sánchez Ferriz y Sevilla Merino, 1980: 429).

En la originaria redacción del antiguo artículo 60 del Anteproyecto de Constitución (hoy el art. 69 de la Constitución de 1978) se establecía que «1. El Senado se compone de los representantes de los distintos territorios autónomos que integran España. 2. Los Senadores serán elegidos por las Asambleas legislativas de los territorios autónomos...».

Entre este concepto de la representación territorial en los primeros planteamientos del constituyente y el perfil definitivo del Senado constitucional por la Comisión del Senado discurre la superposición a la originaria idea de un firme propósito de construir una democracia descentralizando el peso de una conciencia o recelo sobre las posibles consecuencias de ese proceso (Sánchez Ferriz y Sevilla Merino: 426). Con ello, la ausencia

de una determinación constitucional expresa del «mapa autonómico», a diferencia de lo que establece la Constitución Italiana, ha contribuido en una importante medida a la transformación, durante el proceso constituyente, desde un Senado de composición «autonómica» a otro de composición «provincial» (Varela, 1981: 23 y 24).

De esta forma, al término del debate constituyente se llega, con respecto de las posiciones iniciales, a una cláusula definitiva del Senado como Cámara de representación territorial, que fue formulada como enmienda «in voce», introducida por la Comisión del Senado como nuevo apartado al entonces artículo 64, absolutamente dissociada, sin embargo, de su consecuencia, esto es, la precisa composición «autonómica» de la Cámara, que, sin embargo, sí había sido recogida como punto de partida en la discusión constituyente.

La introducción de esta cláusula del actual artículo 69.1 tuvo, pues, su significado propio en propiciar a los partidos un instrumento de consenso, en cuanto «cobertura ideológica para obtener la pacífica aceptación del Senado» (Martínez Sospedra, 1990: 49) en su definitivo perfil, desvirtuado su sentido como Cámara de representación de las comunidades autónomas. Pero ello tenía un coste: tan meridiana declaración de la Constitución sobre este particular puesta en su conexión con el antes indicado despliegue pleno del principio de descentralización política de nuestro sistema de organización territorial del Estado no hace sino robustecer la evidencia del desajuste entre el principio que quiere incorporar el artículo 69.1 y el resto de la regulación constitucional de la Alta Cámara, sobre cuya base no se justifica, en la realidad, la estructura parlamentaria bicameral hoy vigente, por cuanto no hay ni articulación de técnicas representativas verdaderamente distintas de las empleadas con respecto de la Cámara Baja, ni existe una definida especialización funcional de la Cámara Alta.

Al constituir este doble requisito la razón de pervivencia de la segunda Cámara, contando con el empuje del principio de-

mocrático en el Estado constitucional, no puede generar sorpresa que ya muy tempranamente haya sido opinión extendida en la doctrina el señalar la insuficiencia de la Constitución, tal como hoy existe, en orden a servir como Constitución de un Estado de estructura autonómica, ante la carencia de una genuina Cámara territorial o autonómica.

Así la presente realidad constitucional aboca a un juicio crítico sobre la utilidad de la presencia en nuestro sistema constitucional del Senado, con la consiguiente propagación de iniciativas doctrinales que señalan en el sentido de enderezar esta institución, mediante la revisión constitucional, hacia la verdadera representación territorial, expresamente atribuida al Senado en el propio texto constitucional (art. 69.1) pero sin disponerse en relación con el objetivo constitucionalmente declarado los medios proporcionados al mismo.

Destaca, pues, la contradicción entre la cláusula (en apariencia) definitoria del artículo 69.1, en que el carácter de asamblea territorial es el empleado para dotar de sustantividad a la segunda Cámara, y el (no) desarrollo que de ese principio se hace en el resto de la propia normativa constitucional. De modo que «el artículo 69.1 opera, en realidad, como instrumento de deslegitimación del Senado constitucional» (Martínez Sospedra, 1990: 60).

Son éstos los términos en que se muestra la divergencia entre las expectativas que sienta el mencionado precepto constitucional y la regulación constitucional real del Senado que hace difícil la realización de los ahora imperativos en este orden, que se ven frustrados. Esto es lo que nos proporciona el encuadre de la reflexión doctrinal en punto a la reforma de la Constitución. En otras palabras, «a una Constitución material autonómica debe corresponder, antes o después, una Constitución formal que también lo sea... una Constitución

que constitucionalice la estructura del Estado, porque si hay cosas que deben hallarse constitucionalizadas son precisamente cosas como ésta» (Cruz Villalón, 1981: 63).

La Constitución Española de 1978 realizó en una primera fase, en el tema que nos ocupa, la función de una norma en buena parte instrumental para una descentralización del Estado cuya calidad y cantidad no eran elementos absolutamente predeterminados *ab initio* en el texto constitucional, dejados en su concreción estos últimos a la dinámica propia del así llamado «proceso autonómico». Consumada una importante fase de ese proceso y pudiéndose apreciar ya unos resultados ciertos en el mismo es tarea ahora de «incorporar a la Constitución la constitución territorial del Estado».

Si Constitución territorial del Estado y Constitución formal no coinciden, pues la Constitución de 1978 sólo integra una parte de lo que en el presente es la Constitución territorial del Estado, puede entenderse que la reforma de la Constitución Española se halla de alguna manera postulada en ella misma, y cuyo resultado no significaría más que la desaparición de lo que en el Título VIII de la CE había de derecho transitorio, de normación de un *proceso autonómico* (Cruz Villalón, 1991: 16). Detengámonos en los elementos que hacen difícilmente practicable esa correspondencia entre Constitución territorial y Constitución formal, a la luz del presente estado de desarrollo del Estado autonómico español.

### 1.1. *La composición de la Cámara Alta*

En orden a la composición de la Cámara Alta, no se comprueba en nuestro sistema la presencia de una singularizada representación especial frente a la representación general residente en la Cámara Baja del Parlamento y por cuyo medio comparezca en el proceso de formación de la voluntad del Estado la respectiva voluntad de los diversos entes territoriales (Punset, 1987: 219).

Así, de la regulación constitucional del reclutamiento de la inmensa mayoría de los Senadores es criterio, primero, el fiarlo al instrumento de elección por sufragio universal directo, segundo, la utilización de una circunscripción electoral –la provincia– que es la empleada, también, para la elección de la Cámara Baja (art. 69.2 CE). De donde se concluye sin dificultad que no hay índice de representación territorial autonómica desde que la elección se asigna a un órgano del Estado, el Cuerpo electoral nacional que es el mismo actuante en lo referente a la Cámara Baja (Punset, 1987: 127). Sólo se comprueba la agregación de una fracción de Senadores efectivamente designados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas (en adelante CC.AA) según se establece en el apartado quinto del mismo artículo 69, que sí son persona jurídico-pública de base territorial diferente del Estado, aunque esto se realiza en una proporción insuficiente (de un sexto sobre el total de miembros) para colorear con el carácter de representación territorial al conjunto de la Cámara. En sentido contrario, Aragón (1991: 207) sí entiende por existente esa representación con tal fórmula.

Por tanto, existe, primero, un principio de representación territorial sin que esa definición del Senado como «Cámara de Representación Territorial» sea argumentado en contrario suficiente para refutar una descripción del Senado, partiendo del resto del articulado de la Constitución, de los elementos de organización de la Cámara, como un órgano de representación poblacional desigual dotada de un exiguo complemento de representación territorial. Y, segundo, a este defecto de estructura le corresponde un conjunto de consecuencias negativas por lo que hace a las funciones que puede desempeñar en el sistema de gobierno y respecto de la forma de Estado (Martínez Sospedra, 1990: 90).

## 1.2. *Las funciones del Senado constitucional*

En efecto, la ausencia de una imagen perfilada de lo que el Senado español debe ser como Cámara de representación espe-

cial tiene su correlato en la inexistencia de una organización bien dispuesta de las funciones constitucionales atribuidas al Senado.

Antes bien, en la CE se produce la combinación de una atribución al Senado de una competencia general en el terreno normativo (art. 66.2 CE), con el descuido de la opción de conceder ámbitos materiales que sean objeto de atención preferente o prevalente del Senado. Éste se halla en una posición muy subordinada con respecto del Congreso, en un sistema de bicameralismo imperfecto en exceso desequilibrado en favor de la Cámara de representación popular pese a que también la segunda Cámara responde al principio de su reclutamiento por sufragio universal y directo (Punset, 1987: 99).

Así, si fijamos la atención en las relaciones ordinarias entre las Cámaras, no existe apenas caso en que el Senado decida en solitario, se recoge sistemáticamente la posición preferente del Congreso en un extenso abanico de supuestos, o se admite que un Senado que es expresión de la voluntad del Cuerpo electoral mediante sufragio universal no participe en la exigencia de responsabilidad política del Gobierno (así, la moción de censura del art. 113 CE, sólo en manos de la Cámara Baja). Sin embargo, sí se admite que el Senado pueda ser disuelto por el Presidente del Gobierno (art. 115), no obstante la ausencia por parte de la Cámara de competencia para ejercer el control de responsabilidad política (Martínez Sospedra, 1990: 145 y Punset, 1987: 100).

Concretando los rasgos que singularizan un bicameralismo imperfecto en perjuicio de la posición constitucional general de la Cámara Alta, se observa, primero, un reconocimiento de neta iniciativa legislativa del Senado (art. 87.1 CE) y no, ciertamente, de mera propuesta de iniciativa, desde que con el ejercicio de la iniciativa por el Senado se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo, abriéndose paso a la fase constitutiva del mismo y, además, junto a la capacidad de iniciativa ha de admitirse que el Senado tiene la capacidad de

acordar la retirada de los textos iniciados en él, por decisión del Pleno, a lo largo de todo el procedimiento legislativo y antes de su aprobación definitiva (Aragón, 1986: 299).

Sin embargo, el impulso senatorial presenta como característica su patente heteronomía (Punset, 1987: 101), que se observa expresivamente en la previsión constitucional del artículo 89.2 CE al indicarse en el mismo que «las proposiciones de ley que, de acuerdo con el artículo 87 CE, tome en consideración en Senado, se remitirán al Congreso para su trámite en éste como tal proposición».

El principio es, pues, que todas las proposiciones y proyectos de ley se envíen primero al Congreso, como así corrobora lo que se entiende del tenor del artículo 90.1 CE cuando en él se nos dice que «aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste». De la lectura cruzada de estos preceptos el producto no es otro que una Cámara Baja que «se convierte, así, en el centro de decisión formal de la viabilidad parlamentaria de los mismos [proposiciones y proyectos de ley]» (Punset, 1987: 102).

Situación que no recibe remedio por la previsión del artículo 87.2 CE, donde el reconocimiento de la facultad de las Asambleas legislativas de las CC.AA para solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o para remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, ni implica ejercicio por aquéllas de auténtica iniciativa legislativa (Aragón, 1986: 301) ni, como se observará fácilmente, otorga papel inmediato alguno a la Cámara Alta en esta materia de ejercicio por la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma de propuesta de iniciativa legislativa. Al contrario, aquí es en manos del Pleno del Congreso en quien queda la decisión, a adoptar libremente, sobre si se pone o no en marcha el procedimiento de deliberación de la ley.

Las escasas excepciones a esta configuración de la iniciativa legislativa, esto es, el supuesto contemplado en el artículo 74.2, por el que en limitado campo de materias el procedimiento se iniciará por el Senado (así, en la tramitación de la ley del Fondo de Compensación Interterritorial del art. 158.2) o el procedimiento de reforma de los Estatutos, en que sí cabe hablar de verdadera iniciativa legislativa de las CC.AA, no bastan para enervar el predominio del Congreso en este campo.

Además, el Senado parece actuar, en primer análisis, como una mera Cámara de reflexión o de segunda lectura con lo que ello comporta de venir en un segundo tiempo sobre una decisión ya notablemente prejuzgada, sólo que, además, la premura de los plazos para proceder al veto o a la enmienda de los textos (dos meses, que pueden reducirse a veinte días en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o el Congreso según se establece en el art. 90 CE, apartados segundo y tercero) alcanza sin dificultad para afirmar que la definición del Senado como «Cámara de reflexión» se convierte en nuestro sistema en un sarcasmo (Martínez Sospedra, 1990: 145).

En esencia, pues, la participación del Senado en la potestad legislativa, respecto de la que como cuerpo colegislador está dotado de competencia general, se encuentra ayuna de cualificación territorial relevante y, además, sólo puede asegurarse que el Senado sostiene una débil posición legislativa en cuanto el Congreso es Cámara de primera lectura y puede superar con excesiva facilidad el veto legislativo del Senado a sus proyectos de ley (mediante un juego de mayoría absoluta, durante los dos primeros meses, y mayoría simple, suficiente transcurrido dicho plazo, ex artículo 90 CE), prescindiendo incluso absolutamente de la voluntad del Senado en la adopción final de la ley, bien al no requerir para pronunciarse negativamente sobre las enmiendas del Senado sino el mero concurso de mayoría simple para el caso de leyes ordinarias o bien (art. 132 del Reglamento del Congreso) considerando respecto del texto de un proyecto de ley orgánica enmendado por la Cámara Alta que si no supera en el Congreso una votación de con-

junto con el requisito de mayoría absoluta (como es exigencia del art. 81.2 CE) deberá entenderse que «quedará ratificado el texto inicial del Congreso y rechazadas todas las enmiendas propuestas por el Senado, lo que puede dar lugar a un auténtico eclipse de la voluntad del Senado» (Punset, 1987: 104).

Y, por último, en lo que toca a las específicas facultades territoriales, que, en buena lógica, debieran constituir el eje de las atribuciones a la vista de la previsión constitucional del artículo 69.1 CE, como la autorización de convenios o acuerdos entre las Comunidades Autónomas (art. 145.2 CE), la aprobación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, la participación en la tramitación de la legislación de directa incidencia autonómica (arts. 150, 1 y 2 CE), la apreciación de la necesidad de emanar normas de armonización (art. 150.3 CE), financiación de las CC.AA (158.2 CE) o la autorización de la adopción de medidas de coerción, tampoco puede contar el Senado con disponer de una posición reforzada que le permita actuar como centro de integración entre las CC.AA y el Estado/Poder central, ni ser mecanismo de la participación de aquéllas en la formación de la voluntad del Estado ni ser en su adecuada dimensión instancia de garantía con pleno despliegue, como es vocación específica de este tipo de segundas Cámaras en los Estados organizados sobre el principio de la descentralización territorial autonómica y federal.

Funciones que, al no ser desempeñadas por el Senado, carecen de institución que las organice y aplique en el complejo de relaciones inherentes a la forma de Estado. Y es que, a pesar de la positiva valoración que sí recibe la habilitación constitucional del Senado en cuanto a sus facultades de garantía, en los que su posición sí aparece específicamente reforzada, como sucede en la reforma constitucional (garantía de la organización territorial del Estado y de las propias atribuciones del Senado) en que el Congreso no aparece facultado para imponerla al Senado, al menos para el mecanismo contemplado para la reforma en el artículo 168, a diferencia de lo señalado para con las leyes ordinarias (Punset, 1987: 105), no estamos, sin embargo, sino ante

procedimientos extraordinarios que se hallan alejados de lo que son las relaciones ordinarias CC.AA-Poder central o intercomunitarias, no son mecanismos destinados a facilitar la gobernación cotidiana del Estado (Martínez Sospedra, 1990: 173) que evite el traslado de la resolución de las divergencias entre poder central y los periféricos al Tribunal Constitucional.

## 2. ALGUNAS ALTERNATIVAS DOCTRINALES QUE SE OFRECEN AL INSATISFACTORIO MODELO ACTUAL DE LA «CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL». LAS DIVERSAS PROPUESTAS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Desde un punto central de coincidencia, la necesidad de vigorizar las atribuciones que definan al Senado como auténtica Cámara territorial, surge un doble camino que la doctrina recorre al objeto de contribuir mediante las numerosas propuestas de reforma a la mencionada potenciación de la Cámara Alta.

Por un lado, se propugna la adopción de medidas parciales que, sin implicar reforma constitucional expresa, apunten no obstante al señalado reforzamiento de la representación autonómica como condición de la legitimidad del Senado (Muñoz Machado, Aja, Aragón, Santolaya, entre otros).

Y el resto de la doctrina, por otro, que se inclina por la reforma constitucional expresa, a cuya presentación, en sus líneas básicas, se interesan las inmediatas consideraciones, siguiendo en el orden del análisis, primero, las aportaciones que se han ideado en relación a los problemas de la representación y, posteriormente, las relativas a las facultades de la Cámara Alta.

### 2.1. *Las propuestas en orden a la composición de las Cámaras*

En primer lugar, las exigencias de un Estado con autonomías generalizadas impone como necesidad la reforma de la normativa constitucional en materia de composición y elección

del Senado dirigida a constituir realmente una Cámara de las Autonomías

Es este componente de tal centralidad que no falta algún autor que subraye cómo con sólo una oportuna modificación de la composición del Senado bastaría prácticamente para que éste pudiese asumir la función de Cámara Territorial, sin exigir una radical alteración de su orden de competencias (Cruz Villalón, 1981: 62).

De entre las numerosas soluciones que se postulan al punto de la corrección de la estructura representativa del actual senado, sobresalen, primero, aquéllas desde las que se propone bien un Senado integrado por representantes electos por sufragio universal, pero sobre la base de una circunscripción autonómica y no provincial (Fernández Segado, 1982: 110), bien elegido por los Parlamentos Territoriales o un Senado compuesto por delegados de los Gobiernos de las Regiones al modo alemán, con lo que «una Cámara de este tipo reuniría a los más válidos interlocutores de los que cabría disponer, los mismos Gobiernos parlamentarios de las Comunidades Autónomas (Cruz Villalón, 1981: 63).

En otra opción, atenta a la notable importancia de la ejecución autonómica de la legislación del Estado, se sostiene una composición territorial de carácter mixto, con senadores electos por los Parlamentos territoriales, de una parte, y, por el resto, integración del Senado con una minoría de miembros designados por los Gobiernos autónomos (Martínez Sospedra, 1990: 236).

Asimismo, además de la difundida exigencia de la desaparición de los senadores de extracción provincial se apunta a un modelo de Senado que resulte Cámara permanente y no disoluble en circunstancia alguna. Solución que se impondría desde el punto y hora en que el Senado, como verdadera Cámara territorial, no expresa el principio mayoritario (Martínez Sospedra, 1990: 238) además de contribuir a la garantía de la «Funk-

tionstuechtigkeit» como componente del principio del Estado de derecho (Bollmann, 1992: 72).

## 2.2. *Reestructuración funcional del Senado*

Desde la vertiente de la reconsideración del cuadro de funciones de la Alta Cámara, un sector importante en la doctrina que hace cuestión de la misma discurre en el sentido de mantener la intervención del Senado en las funciones que el artículo 66.2 CE establece en el orden de la competencia general del Senado, a la par que, en un régimen de bicameralismo imperfecto, se propugna un mayor grado de especialización *ratione materiae* (Punset, 1987: 226).

En aquello que se refiere a la competencia legislativa general del Senado, valdría, por tanto, manteniéndolo, el particular reforzamiento del Senado como verdadera «Cámara de reflexión» en lo relativo a las leyes ordinarias no territoriales, ampliando los plazos de la reflexión y exigiendo la mayoría absoluta en el Congreso para superar el veto del Senado, aunque siga valiendo que en caso de conflicto la decisión del Congreso pueda prevalecer, en cuanto que es la asamblea que expresa el principio mayoritario (Martínez Sospedra, 1990: 240 y 24).

Del lado del papel del Senado en la estructura territorial del Estado, en lo que concierne a la especialización funcional de la Cámara Territorial, es común en la doctrina el, efectivamente, darle carta de existencia plena, cuanto proceder, con ello, a un neto aumento de los poderes del Senado que, al disponer ya de una representación auténticamente territorial, se encuentra así con el supuesto legitimador para adquirir un acentuado papel en el plano citado. Son variados los medios que ha dispuesto la doctrina al servicio de esta idea.

En primer lugar, por lo que atañe a los ámbitos legislativos tintados por versar sobre materia autonómica, se señala que debería, por principio, otorgarse siempre al Senado iniciativa legislativa auténticamente autónoma, de modo que pueda discurrir siempre la primera fase central del procedimiento legis-

lativo parlamentario en el Senado y no, como actualmente, ante el Congreso (Punset, 1987: 229 y Sospedra, 1990: 252). Esto rezaría, asimismo, para la elaboración de las leyes orgánicas de transferencia o delegación del artículo 150.2 CE, en materia de financiación comunitaria del artículo 157.3 CE, o en lo tocante a la tramitación de las leyes marco y el ejercicio del control de las normas legislativas comunitarias en desarrollo de esta clase de leyes. Igualmente, debería actuar como Cámara de primera lectura para el caso de la reforma de los Estatutos de Autonomía.

Adicionalmente, cabría reforzar el requisito de la mayoría precisa que debe reunirse en la Cámara Baja para que esta última pueda sobreponer la propia a la decisión del Senado en las materias arriba indicadas. Así, en la tramitación de las leyes marco o en las leyes de financiación de las CC.AA (Punset, 1987: 251).

Y, más separada en la línea de concepto que implica el mantenimiento de la Alta Cámara en un sistema de bicameralismo desigual, aun corregido, también se sostiene como compatible con esto mismo la atribución exclusiva al Senado, en materia de marcado significado territorial, de facultades cual la de autorización para producir normas de armonización territorial (Martínez Sospedra, 1990: 251), o la exigencia de un necesario asentimiento del Senado para aquellas leyes que afecten a la composición, formación, elección o facultades y posición del Senado, así como en las disposiciones estatales que afecten a las materias concurrentes o compartidas, las denominadas «leyes federativas» (Martínez Sospedra, 1990: 242 y 248).

En lo que hace al aspecto formal, es generalizada la coincidencia en que no requiere ser extenso el número de preceptos que se verían interesados en la reforma constitucional, además de no precisarse sino el empleo del cauce de revisión ordinario del artículo 167 CE. En sustancia, las correcciones orientadas a garantizar constitucionalmente una auténtica composición territorial del Senado, piedra de toque en la cuestión de la legitimidad de la Segunda Cámara, exigen la revisión del artículo 69;

el artículo 90 pasaría a recoger el nuevo procedimiento de producción de las leyes, de concierto con el nuevo vigor de la dimensión que la ahora verdadera Cámara territorial adquiriría en el sistema de gobierno y forma de Estado, y el artículo 74.2 vendría a contener las especialidades más relevantes en aquellas materias más cualificadas por su significación territorial (Martínez Sospedra, 1990: 253). Del resto, sólo habría de realizarse las acomodaciones o concordancias parciales al núcleo de la reforma que los anteriores puntos clave determinan.

Salvada así la incongruencia entre una composición de la Cámara que no se corresponde con la estructura autonómica del Estado y unas funciones que no son las que definen a una Cámara de las Comunidades Autónomas ordenada a la realización de los principios de integración y de coordinación, los cambios que se propugna introducir por el instrumento de la reforma constitucional permiten el mantenimiento del Senado, al rellenar su único rol aceptable, que es la de ser Cámara de Representación de las Comunidades Autónomas que, sin renunciar a su función como «Cámara de reflexión» sí cuente con una distintiva especialización funcional.

3. DIFÍCULTAD DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EXPRESA DEL SENADO.  
SIGNIFICADO DE LA RECIENTE REFORMA DEL REGLAMENTO  
DEL SENADO ESPAÑOL DE 11 DE ENERO DE 1994  
EN LO QUE TIENDE A LA POTENCIACIÓN DE SU FUNCIÓN TERRITORIAL

3.1. *La dificultad de la reforma constitucional expresa del Senado*

Una batería de impedimentos a la reforma expresa de la CE parece alinearse contra el propósito de que se comience a marchar por esa senda con alguna decisión, pese a los términos, como hemos podido ver, en que se advierte la urgencia de proceder a la revisión. Así, en este orden de obstáculos se pueden destacar, entre otros, lo costoso, en términos de negociación política, del consenso constitucional, la percepción de

lo frágil del consenso constitucional logrado en su momento con no poco esfuerzo para esta materia o la dificultad para determinar con una precisión mínima los límites de una reforma como ésta antes de internarse en un ámbito que puede interesar aspectos de una centralidad tal como la soberanía nacional (un resumen de éstos y otros factores en Martínez Sospedra, 1990: 186-189). Condicionantes negativos para la reforma expresa de la Constitución que son variable dependiente del singular *punctum dolens* que representa acometer la reforma sin atender antes a la conveniencia de terminar la Constitución territorial del Estado, aún inconclusa en lo que hace a la definición de cuáles son los «territorios» a los que el Senado está llamado a representar, esto es, la precisión del contenido concreto de poder político que dichos entes poseen (Rubio Llorente, 1993b: 166 y 167).

Esta es la consecuencia del «principio dispositivo», como ya se ha señalado líneas arriba, por el que son los Estatutos –y no únicamente la CE– quienes especifican la extensión de las competencias de las diferentes CC.AA, con lo que es la interacción entre Estatutos de Autonomía y la Constitución quien viene a definir, limitándolo, el poder de las instituciones centrales del Estado.

En ese proceso hay que contar con lo establecido en el artículo 148.2 CE, por el que «transcurridos cinco años, y mediante la reforma de los Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149», artículo este último que indica las materias de competencia exclusiva del Estado. En otros términos, el tenor del artículo 148.2 hace posible la aproximación, hasta la igualdad, de las CC.AA de autonomía en principio más restringida (sólo con carácter obligatorio durante los primeros cinco años de vigencia de la Constitución) a las de régimen de autonomía pleno, previsto para reconocer, desde el primer momento, el «hecho diferencial» de las nacionalidades históricas, País Vasco, Cataluña y Galicia. Puede entenderse, por tanto, que «el proceso constituyente, oculto du-

rante algunos años, ha vuelto a aflorar como un Guadiana político» (Rubio Llorente, 1993b: 167).

La alternativa sigue abierta entre una equiparación total entre todas las CC.AA o la consolidación duradera de dos niveles de autonomía, instalándose en el segundo nivel las que hoy sólo con carácter provisional son inferiores. Provisionalidad sólo prevista como imperativo constitucional por cinco años, pero que se podría alargar aunque una decisión consciente de prolongar indefinidamente lo que la CE sólo consideraba como provisionalidad de cinco años implicaría una «relectura» del pacto constitucional, una modificación del mismo (Rubio Llorente, 1993b: 171).

En cualquier caso, difícil la reforma constitucional (que ninguno de los partidos nacionales contempla más acá de un indefinido medio término) sólo parece poder casarse la diferencia jurídico-política entre Comunidades, celosamente reivindicada por los partidos nacionalistas, especialmente el PNV, y los imperativos del principio de igualdad sobre la base de un consentimiento de las CC.AA de «autonomía restringida» en orden a retraerse voluntariamente del ejercicio del derecho incorporado en el mencionado artículo 148.2, que se constituye, con la posibilidad de su activación, en una suerte de «bomba de tiempo», incompatible con la adopción de políticas dilatorias de este clave problema constitucional (Martínez Sospedra, 1990: 187).

Precisamente, el primer asunto que va a llegar al conocimiento del Senado, recién reformado, es la adopción de la iniciativa para la revisión de los Estatutos de Autonomía de Comunidades como la valenciana y aragonesa, en uso del poder garantizado en el artículo 148.2. Parece con esto cegarse la posibilidad de salvar el principio de igualdad sobre la idea de que las CC.AA que tienen dicho poder, declinando su ejercicio, hayan dispuesto al menos una igualdad de oportunidades, aunque no de situación final, con respecto de aquéllas que obtuvieron desde un primer momento el grado máximo de autonomía.

De este modo, es cierto que el Estado se hubiera construido sobre una renuncia, una renuncia al derecho a la igualdad, y que nada impediría la subsistencia de la opción, siempre constitucionalmente abierta, de la equiparación competencial de todas las CC.AA, lo que hace del artículo 148.2 una «especie de disposición transitoria permanente inserta en el centro de la Constitución» (Rubio Llorente, 1993d: 173).

Ausente cualquier norma constitucional que imponga la «correlación necesaria y permanente entre la diferencia sociológica, fáctica, y la diferencia jurídica que implican los distintos niveles de autonomía» (Rubio Llorente, 1993d: 172), vale decir que nos instalaríamos en una especie de proceso constituyente indefinidamente abierto.

Sólo con una equiparación competencial de todas las CC.AA se podría cerrar en algún grado el proceso constituyente, con respeto del principio de igualdad. Así, la condición que hoy por hoy lastra la acción por la reforma constitucional podríamos considerarla removida. Desde luego, no en otra dirección apunta, como hemos señalado ya, el que las CC.AA de «segundo nivel» hayan emprendido el camino de la reforma de sus respectivos Estatutos, primera y densa cuestión que llegará a la nueva Comisión y que será auténtica piedra de toque para comprobar el temple del Senado surgido de la reforma reglamentaria.

Esta es, en suma, la cuestión que el Senado de después de la reforma de 11 de enero se encuentra, vigorizada aún más si cabe. Aún no halla contestación la pregunta sobre si «esa diferencia de sustrato sociológico de las distintas CC.AA [nacionalidades y regiones] configura de manera distinta la autonomía de la que cada una de ellas goza o puede gozar» (Rubio Llorente, 1993b: 155).

Si la interpretación positiva en esa dirección hubiera podido arraigarse en la distinción entre las CC.AA que desde el primer momento podían acceder estatutariamente al máximo de competencias y las restantes, sujetas al plazo del artículo 148.2, lo

cierto es que la CE ha impedido inmediatamente que esa diferencia de contenidos se consolide con el tiempo. Según Constitución, sabemos ya, las CC.AA tienen el derecho constitucionalmente garantizado de equipararse a las CC.AA con competencias plenas desde hace ya más de seis años, cumplido ya holgadamente el límite de cinco años al inicio de procedimientos de reforma estatutaria dirigidos a la ampliación de competencias. Por señalar esto mismo en términos más rotundos, el principio dispositivo se manifiesta aquí como «una facultad temporalmente ilimitada de poner en cuestión en cualquier momento la forma de Estado» (Rubio Llorente, 1993b: 157).

Elemento este último que no puede separarse de la consideración detenida que debiera merecer el resultado que implicaría para el Derecho del Estado la mengua continua de su funcionalidad, cuando la autonomización de todo el territorio apareje la aparición de ordenamientos autonómicos uniformes y completos. Es un proceso de esta índole, la progresiva pérdida de vigencia del Derecho supletorio uniforme del Estado alcanzará su ápice cuando a todas las CC.AA hayan alcanzado la uniformidad en la autonomización (en lo político ya probable), de modo que, de verificarse tal hipótesis, ésta precipitaría para el Derecho del Estado la consecuencia de una absoluta pérdida de sentido (Otto y Pardo, 1986: 71).

En contexto tan mudable no es inconveniente hacer la llamada oportuna sobre la utilidad de diferenciar el problema de las competencias (mantener o no la asimetría competencial) y la necesidad –razonable– de que la diferencia que existe entre las «sensibilidades» de nacionalidades y regiones encuentre algún reflejo objetivado en la organización del Estado.

Esta diferencia, por cierto, significa la constatación de la heterogeneidad política existente en el seno del poder constituyente, donde la tensión entre mayoría y minoría estructurales ha fraguado en la distinción terminológica que la CE hace entre los titulares del derecho a la autonomía reconocido y garantizado en el artículo segundo a nacionalidades y regiones.

No es, ciertamente, igual la postura ante el problema de la descentralización política de las regiones que no sienten amenazada su identidad por el Estado y la percepción por las nacionalidades de la necesidad de un poder político indispensable para el mantenimiento de su propia identidad. El reconocimiento de ese poder político garantía de su identidad diferenciada fue, por otra parte, condición clara para la conformidad de vascos y catalanes hacia la nueva Constitución (Rubio Llorente, 1993b: 152). Para apuntalar las tesis favorables a un proceso de regionalización que se presente con el carácter de matizado y desigual en correspondencia con la diversidad de las situaciones de que surge contribuye favorablemente la relación peculiar del ordenamiento general, del Derecho del Estado, con los ordenamientos particulares de las CC.AA que se le superponen, unos más completos que otros y que hacen retroceder la vigencia de las normas del Estado de modo distinto, con variaciones de intensidad de unos territorios en relación con otros.

Ocurre, sin embargo, que en lugar de acudir al expediente del mantenimiento de la diferencia de potencial competencial para encontrar proyección materializada del reconocimiento de la identidad propia de las nacionalidades éste puede ser cubierto perfectamente por otros medios, como, específicamente, el fortalecimiento de la capacidad decisoria de esas Comunidades en el Senado. Así la reforma de la composición y funciones del Senado resultaría el «complemento necesario, indispensable, de la equiparación competencial de todas las CC.AA» (Rubio Llorente, 1993b: 163).

De lo contrario, de mantener la tensión hacia el objetivo de la extensión de las competencias, aparecerá, la curiosidad que produce un proceso de reivindicación autonómica en que el punto de fuga –el máximo despliegue competencial– tal como es en cada momento percibido especialmente por las fuerzas nacionalistas también se encuentra en un constante desplazamiento y resulta un *perpetuum mobile*. La elaboración por la coalición nacionalista catalana de una plataforma autonómica

dirigida a aumentar su poder competencial –el así denominado «giro autonómico»– y la renovación en recientes declaraciones públicas de los líderes nacionalistas de la reclamación de un trato diferenciado del resto de comunidades para Cataluña y País Vasco son tendencias que discurren dentro del margen que acabamos de dibujar.

Es más, aun en el caso de que las CC.AA de base regional optasen por un ámbito de autonomía menos extenso que las creadas por el procedimiento previsto para las nacionalidades –posibilidad en cuya contra va el espíritu presente de emulación entre CC.AA– también estaría llamado el Senado a reflejar la diversidad entre los entes territoriales. En lógica, la reforma del Senado se muestra reveladoramente como «el único medio quizá para preservar en los poderes constituidos la estructura del poder constituyente» (Rubio Llorente, 1993b: 163).

3.2. *El significado de la reciente reforma del Reglamento del Senado Español de 11 de enero de 1994 en lo que atiende a la potenciación de su función territorial*

Así, la clave de interpretación de los problemas que conlleva la reforma constitucional, pero también la meramente reglamentaria del Senado como Cámara de representación territorial se puede cifrar en su ajuste mayor o menor a las exigencias que plantea, como se ha señalado en el punto anterior, la necesidad de la proyección de las mayorías y minorías presentes en el momento constituyente en punto a la determinación de la forma de Estado. Un análisis transversal del grado de presencia de estas exigencias en la nueva regulación reglamentaria del Senado en lo que atiende a potenciarlo en su función territorial hace más sencillo comprender algún porqué del tímido alcance de la reciente reforma del Senado de 11 de enero de 1994. Escaso aliento del consenso de las fuerzas políticas a la hora de obrar el reiteradamente invocado robustecimiento de la presencia de las CC.AA en la Cámara Alta que encuentra, desde luego, justificación en el escaso margen

que supone su actuación sin alteración formal de las disposiciones constitucionales y en los márgenes limitados que para la realización de la especialización funcional ofrece el Reglamento del Senado (Aragón, 1991: 210).

La innovación central de la reforma del Reglamento del Senado viene constituida por la creación, según la nueva redacción del artículo 49 del Reglamento del Senado, de una nueva comisión permanente legislativa, que recibe el nombre de «Comisión General de las Comunidades Autónomas» (en adelante CGCA).

Su extenso cuadro de atribuciones, que comprende las hasta veinticuatro letras del nuevo artículo 56 del Reglamento del Senado, podemos reducirlas aquí a tres. Primero, la de informar, tomar en consideración o dictaminar en materias de contenido autonómico. Segundo, el conjunto de facultades que le corresponden a la CGCA en cuanto comisión de naturaleza legislativa. Tercero y último, cuenta el artículo 56, en su letra v. con una cláusula residual de competencia genérica en materia autonómica, por cuanto la CGCA «sin perjuicio de las funciones recogidas en los apartados anteriores... ejercerá todas aquellas [funciones] de carácter no legislativo que el Reglamento atribuye de modo genérico a las Comisiones de la Cámara o las que le encomiende la Mesa del Senado, siempre que estén relacionadas con cuestiones autonómicas».

El juego de las determinaciones –a veces con un alto grado de casuismo– de las diversas letras del artículo 56 del Reglamento del Senado sobre los tres órdenes de facultades de la Comisión no basta para adelantar un juicio suficiente sobre el significado de esta nueva Comisión, aun contando con el índice revelador de su naturaleza legislativa, sin una previa conexión de sentido con el concepto de representación que la reforma incorpora para la integración de la Comisión. Porque el criterio del nuevo apartado tercero del artículo 51 del Reglamento del Senado según el que «en la Comisión General de las Comunidades Autónomas cada grupo parlamentario designará el doble de los miembros que le correspondan en las demás Comisiones

del Senado» significa en sus términos estrictos la mera duplicación numérica en concepto de miembros precisos para integrar esta comisión, y no el empleo de una clave de representación distinta en su naturaleza a la precisa para la formación del resto de comisiones en el seno del Senado. Así, viene a reproducirse, bien que en una escala menor y en sede distinta, el ya referido desajuste que se produce cuando se hace corresponder a una representación escasamente tintada de «territorialidad» el ejercicio de funciones netamente cualificadas por caer dentro del ámbito de las «cuestiones autonómicas», esto es, de la forma de Estado con descentralización política.

En consecuencia, este desleimiento de la cualificación autonómica en la composición de la CGCA registró muy tempranamente la oposición del Grupo Parlamentario de los Senadores Nacionalistas Vascos (GPSNV), cuya propuesta alternativa, finalmente rechazada en el debate plenario del Senado, configuraba una Comisión con una representación de diecisiete miembros (tantos como CC.AA) elegidos por las Asambleas legislativas de las CC.AA de entre los Senadores del artículo 69.5 CE (esto es, los únicos senadores que hoy sí incorporan el criterio de auténtica representación territorial). A lo que debería añadirse dos senadores más por cada una de las CC.AA de primer rango, también elegidos de entre los Senadores autonómicos del mismo artículo 69.5. Con el mismo objeto de asegurar mayor presencia de las CC.AA en la Comisión, se alineó la propuesta de la también formación nacionalista vasca E.A., en los términos de la enmienda presentada por el PNV, sólo que reduciendo a un único senador adicional la mayor representación por cada una de las CC.AA donde está presente la conciencia del hecho diferencial.

Estrechamente relacionado con estas enmiendas sostenidas desde las posiciones del nacionalismo vasco encontramos el contenido de la enmienda, también finalmente decaída, del Grupo Parlamentario de Convergencia i Unió (GPCIU), que en la enmienda núm. 39, aboga porque las Comunidades Autónomas «históricas» puedan constituir en el Senado «Grupos

territoriales autonómicos permanentes». Función de los mismos sería el informe preceptivo de los proyectos y proposiciones de ley en materias de competencia estatal no transferidas a las CC.AA si son de «aquellas materias que la Constitución reconoce como identidades propias, tales como Cultura, Lengua y Derecho y sus derivaciones en Educación y Medios de comunicación».

Inalterado, con todo, el texto del actual artículo 51.3 del Reglamento del Senado, en la redacción que le fue dada en el trámite de ponencia, lugar en donde fraguan los términos del acuerdo político mínimo entre las fuerzas embarcadas en el compromiso de reforma del reglamento, se puede concluir en punto a la composición de la CGCA que ésta «refleja la proporcionalidad del Pleno», hecho que, justamente, es el que hace posible conferirle el carácter legislativo, «permite legislar en los casos en que así se decida» (intervención del Senador Bayona Aznar por el Grupo Socialista, en el trámite de debate en la Comisión de Reglamento, 16 de diciembre de 1993).

Con esto último queda comprobada de forma transparente cómo estuvo presente en los términos del debate político de la reforma la cerrada vinculación entre función y representación, entre la definición de la CGCA como comisión permanente de carácter legislativo y la clave de representación que finalmente debía asumirse en la composición de la comisión. Sólo que con una orientación de sentido netamente divergente con el propósito declarado de la territorialización del Senado.

Dicha definición como comisión legislativa, esto es, la habilitación que faculta a la CGCA para dictaminar los proyectos y proposiciones de ley de contenido autonómico, así como ejercer la iniciativa legislativa propició la incorporación de los nacionalistas vascos –aunque tardía– al consenso político entorno a la reforma, cuando esta importante fuerza, a los efectos de que la reforma tenga real trascendencia, estuvo en un principio ausente del privilegiado espacio político que para el acuerdo

constituye en nuestro sistema parlamentario el trámite de la ponencia en el seno de Comisión, en este caso, de Reglamento en la Cámara Alta.

La suma de la voluntad del partido nacionalista a la reforma, que se ha demostrado, por otra parte, sólo temporal al abandonar tal partido la Mesa de la CGCA en su misma sesión de constitución, tiene su punto de partida en la instancia que el mismo presentó, por la vía de enmienda, para sustituir la denominación de «Comisión General de las Comunidades Autónomas» por la de «Comisión Informativa de las Comunidades Autónomas», con lo que pretendía subrayar «su verdadera naturaleza, según se desprende de las funciones que en la presente reforma se le atribuyen» (se contaron en este sentido 12 enmiendas del GPPNV). Manifestaban así los senadores nacionalistas vascos de modo bien expresivo su desacuerdo con una concepción de una futura CGCA no dotada de carácter legislativo, lo que también recibió desde otras formaciones incluso la calificación de situación «surrealista» (intervención del Senador Ortí Bordás, por el Partido Popular en el debate de la Comisión, 16 de diciembre de 1993).

Elevado el criterio del PNV a compromiso de las restantes fuerzas políticas en definir a la nueva comisión como legislativa, en el trámite de informe de la ponencia se consigue el mencionado umbral de consenso que, en cualquier caso, no alcanza a despejar las determinaciones que, integrando el pasivo de la reforma del Reglamento, oscurecen la percepción del contexto correcto donde hay que situar esta declaración, que llega en una fase ya bien adelantada de la discusión parlamentaria, del carácter legislativo de la CGCA, por cuya virtud el Senado puede, incluso, delegar en la nueva comisión la aprobación de proyectos o proposiciones de ley (art. 75.2 CE). Así, se puede convertir a la CGCA en auténtico órgano con potestad legislativa delegada para aquellos asuntos que estén vinculados con lo territorial autonómico.

Ante esto, sin embargo, parece levantarse como factor de interferencia la defectuosa sustancia de representación territorial en la Comisión, que los partidos nacionalistas perciben como obstáculo para el despliegue de posibilidades que introdujo la asunción de la naturaleza legislativa en favor de esta nueva comisión del Senado, como resultado positivo alcanzado en el curso del debate de la proposición de ley de reforma del Senado.

En cifras, según resulta de la constitución de la Comisión, que se produjo el 2 de febrero de 1994, sobre un total de sesenta y dos senadores, entre los dos grandes Grupos Parlamentarios de los respectivos partidos nacionales (PSOE y PP) suman 52 miembros y queda un resto de diez miembros pertenecientes a fuerzas nacionalistas de PNV, CIU, Coalición Canaria, Grupo Mixto.

Al efecto, pues, de corregir el déficit de representación territorial sentido por las fuerzas nacionalistas, no parece suplemento suficiente ni la previsión de la intervención con derecho al uso de la palabra en las sesiones de la Comisión por parte de los senadores de designación autonómica que no sean miembros de la Comisión (según disposición del artículo 57 del Reglamento del Senado) ni la intervención de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas representados por el Presidente o por el miembro del correspondiente órgano colegiado de gobierno designado para ello (art. 58, párrafo segundo Reglamento del Senado).

Ni tampoco aumenta la representación territorial la función relevante que se otorga a los Grupos Parlamentarios, que no se agrupan necesariamente por representación territorial, en la determinación del orden del día, duración y ordenación posterior del debate en el seno de la CGCA (art. 60 reformado del Reglamento del Senado). Objeto éste de impugnación también en el trámite de presentación de enmiendas por parte del PNV (así, la enmienda núm. 26) contrarias a esta intervención en aras a la adecuación al modelo de representación territorial

que esta formación propugnaba, como se ha visto más arriba, para la CGCA.

Sin embargo, consideraciones como ésta y otras que no traeremos ahora aquí porque al hacerlo excederíamos el propósito más modesto en la extensión de nuestra noticia sobre la reforma del Reglamento del Senado, nos sitúan solamente en el margen externo de lo que constituye la centralidad del debate político en aquélla, que como sabemos está ocupada por una cuestión de magnitud constitucional –la concreta forma de Estado en España– que no puede ser removida por una, aun intensa, revisión de la regulación reglamentaria de la Cámara Alta. Constatación que no deja de encontrar un fiel registro en las intervenciones producidas en el trámite de debate en la Comisión, también en las realizadas desde los partidos de ámbito nacional.

Así, respecto de la antes mencionada enmienda dirigida a la constitución de comisiones territoriales donde tenga mayor peso de representación el conjunto de fuerzas nacionalistas, contamos con la intervención del Senador Ortí Bordás por el Partido Popular, quien señala el difícil encaje de distinciones de ese tenor entre senadores de las CC.AA históricas y los que no cumplen las condiciones del hecho diferencial que en aquella enmienda se señalaban (lengua distinta a la castellana, destacadamente) con la vigencia, también a nivel de organización territorial del Estado, del principio de igualdad.

Y en lo que hace a la postura del Partido Socialista, es bastante expresivo cómo se nos dice que resolver la cuestión de cómo acoger en la Cámara territorial la diversidad es «la pregunta que queda en el aire y la respuesta es que hoy no es posible de la manera propuesta en la enmienda», y se sigue argumentando que «si entramos en una reforma constitucional, podemos plantearnos cómo debe ser la representación..., pero en este momento y en este marco de la reforma del Reglamento... lo máximo que podríamos hacer sería estudiar fórmulas de trabajo dentro de la CGCA» (intervención en el trámite de debate

de la reforma en la Comisión de Reglamento del Senado por el Senador Bayona Aznar). En consonancia con este criterio debe entenderse el sentido, por ejemplo, del vigente artículo 61 Reglamento del Senado por el que se hace posible que la CGCA pueda constituir una ponencia en que «puedan intervenir... todos los senadores designados por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma para el examen con carácter previo de los asuntos a tratar que afecten de modo específico a alguna Comunidad Autónoma en particular».

Sobre ser, ya de por sí, éstos los estrechos márgenes en que se ha desenvuelto el debate cuyo resultado es la reciente reforma del Reglamento del Senado, ha pesado adicionalmente sobre el mismo la sobredimensión de la polémica política acerca del uso de las lenguas distintas del castellano en las actividades de la Cámara. Algo que sin duda ofrece un interés difícil de disminuir, pero sobre lo que no es tampoco sencillo negar su contribución nada positiva a la hora de explanar las cuestiones que, como se ha venido analizando, pueden significar la verdadera palanca de una evolución efectiva del Senado hacia su plenitud de sentido constitucional.

Subsiste, en último análisis, la dificultad –en el nivel más general de reflexión sobre la forma de Estado en nuestro país– para articular el esfuerzo por la generalización del derecho a la autonomía con las diferencias realmente existentes entre unas Comunidades y otras, que no es razonable ver anuladas por aquella generalización.

Dejado a la definición por el Estatuto de cada Comunidad Autónoma el contenido concreto de los dos niveles de autonomía que la CE, en principio, distingue, se sigue que aún está por solventar la opción que los constituyentes remitieron a un futuro entre una división territorial homogénea en todo el territorio nacional y heterogénea, con distintas partes dotadas de regímenes de autonomía distintos (Rubio Llorente, 1993a: 77). Contando con que catalanes y vascos condicionaron su consentimiento respecto del nuevo orden constitucional al re-

conocimiento por parte de la mayoría de la estructura heteróclita de Estado.

La prolongada provisionalidad en un problema de tan extraordinaria complejidad dificulta la obtención de un amplio «pacto autonómico». Concurrencia que resulta condición necesaria para asentar sobre seguro un Senado constitucional con garantía de perduración conforme al principio democrático.

#### NOTA BIBLIOGRÁFICA

ARAGÓN REYES, MANUEL, 1986: «la iniciativa legislativa», *REDC*, núm. 16, 1986, págs. 287-312.

ARAGÓN REYES, MANUEL, 1991: «intervención» en el Debate sobre la reforma del Senado, Sesión Académica celebrada en la Asamblea Regional de Murcia el 11 de octubre de 1991, transcripción en el *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3, 1991, págs. 205-211.

CRUZ VILLALÓN, PEDRO, 1981: «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981, págs. 53-63.

CRUZ VILLALÓN, PEDRO, 1991: «La Constitución territorial del Estado». Conferencia pronunciada en la Universidad de Almería, 27 de febrero de 1991.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, MANUEL, 1990: *La reforma del Senado*, Valencia, Fundación Universitaria San Pablo CEU, 270 páginas.

PUNSET BLANCO, RAMÓN, 1987: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, («Temas clave de la Constitución Española»), 238 páginas.

FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO, 1982: «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», *REDC*, núm. 6, 1982, págs. 103-113.

OTTO Y PARDO, IGNACIO DE, 1986: *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Madrid, Civitas, 1986, («Cuadernos Civitas»), 215 páginas.

PÉREZ ROYO, JAVIER, 1991: «intervención» en el Debate sobre la reforma del Senado, sesión académica en la Asamblea Regional de Murcia, 11 de octubre de 1991 y transcrita en el *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3, 1991, págs. 202-205.

ROLLMANN, GERHARD, 1992: *Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages*, Berlín Ounch'er und Humblot, 1992, 236 páginas.

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, 1993a: «El proceso constituyente en España», en Francisco Rubio Llorente, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, CEC, 1993, págs. 41-78.

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, 1993b: «Minorías y mayorías en el poder constituyente», en Francisco Rubio Llorente, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, CEC, 1993, págs. 135-173.

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, 1993c: «El Parlamento y la representación», en Francisco Llorente, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, CEC, 1993, págs. 221-240.

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, 1993d: «Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma», en Francisco Rubio Llorente, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, CEG, 1993, págs. 165-173.

SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO Y SEVILLA MERINO, JULIA, 1980: «La provincia y el Senado en la Constitución Española de 1978», en VV.AA., *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, Universidad de Valencia, 1980, págs. 425-434.

VARELA, SANTIAGO, 1981: «La fórmula española de la 'autonomía, nacionalidades y regiones' en el marco de la Teoría General del Estado», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, 1981.