

FORMA DE ESTADO Y ESTRUCTURA DEL PARLAMENTO:
NOTAS SOBRE LA REFORMA DEL
SENADO CONSTITUCIONAL (*)

MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA (**)

SUMARIO: I. LOS TÉRMINOS DEL PROBLEMA.—II. MULTILATERALISMO Y BILATERALIDAD.—III. LOS PRESUPUESTOS DE LA REFORMA.—IV. LA REFORMA Y LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DEL SENADO EN EL SISTEMA DE GOBIERNO.—V. LOS POSIBLES CONTENIDOS DE LA REFORMA.—VI. CONCLUSIÓN. RECAPITULACIÓN Y SUGERENCIAS.— APÉNDICE. LA COMPARACIÓN. LOS SENADOS EUROPEOS.

(*) Una versión preliminar de este trabajo se presentó bajo forma de Ponencia en las Jornadas sobre la Reforma del Senado celebradas por el Departamento de Derecho Constitucional de la Universitat de València en diciembre de 1994.

(**) Profesor Titular de Derecho Constitucional CUEJ-CEU.

I. LOS TÉRMINOS DEL PROBLEMA (1)

El apartado primero del artículo 69 CE establece en fórmula bien conocida que el Senado es la *Cámara de representación territorial*, y tanto la doctrina como los principales actores po-

(1) Tal vez no sea superfluo señalar de entrada que buena parte de la literatura existente en torno al Senado constitucional viene marcada por la cultura política dominante, mayoritariamente de signo autoritario, en cuyos esquemas la moderación del poder mediante la división del mismo no tiene espacio significativo. De ahí la predominante incomprensión del fenómeno bicameral, y la propensión de buena parte de aquélla hacia las técnicas constitucionales que favorecen el monismo y con él la concentración del Poder, se justifique la misma como se justifique. El Senado ha nacido en ese medio ambiente hostil de por sí, y cuya hostilidad se ve acentuada por la dominante incomprensión de los acuerdos y compromisos políticos, pues una cultura política de dominante autoritaria no es propicia al desarrollo de una cultura del pacto y de las consiguientes prácticas políticas consociativas. Como una de las funciones esenciales del bicameralismo es precisamente generar escenarios institucionales destinados a propiciar aquella cultura y esas políticas, que constituyen una exigencia de la estructura del Estado realmente existente, nada tiene de particular que en torno a la reforma de la Cámara Alta se susciten propuestas que tratan de adecuar el Senado a la actual estructura del Estado sin alterar lo más mínimo el sacrosanto principio de «todo el poder para el jefe» que cuenta con mayoría en el Congreso. Lo malo es que esa misión de adecuar el Senado a las necesidades del Estado realmente existente sin alterar un esquema político de concentración del poder en la mayoría del Congreso y su líder plantea exigencias contradictorias y deviene, por ello, una misión imposible.

líticos concuerdan en que dicha fórmula definitoria carece de la debida proyección en el resto del texto constitucional, pero que se haya convertido en un valor entendido que el enunciado citado sea simultáneamente definición de un deber ser y denuncia de un determinado ser –el formado por los artículos 69 y concordantes CE– no exime de apuntar, si bien sea brevemente la cuestión de que debe entenderse por *representación territorial*.

Por tal expresión no puede entenderse la del territorio, pues ello supondría un contrasentido, a más de resultar incompatible con el enunciado del artículo 66.1 CE que establece taxativamente que ambas Cámaras de las Cortes Generales *representan al pueblo español*, lo que parece singularmente exacto si se considera que el territorio no es sino el espacio físico de la comunidad y es ésta, y no aquél, quien tiene capacidad para ser sujeto de representación y, sobre todo, tiene capacidad para producirla. Por *representación territorial* tampoco puede entenderse la de la población o la de los electores de las diversas circunscripciones electorales, pues en tal caso nos encontraríamos ante algo sustancialmente idéntico a la representación propia del Congreso de los Diputados amén de conducirnos a una construcción que deja convertido un enunciado vacío el del correspondiente precepto constitucional, y de carecer de la virtualidad ínsita en el mismo: ser la base de sustentación de la Cámara Alta.

Debe advertirse, pues, que siendo la *representación territorial* una representación política sólo puede serlo de las personas, de los ciudadanos, pero que, al mismo tiempo, dicha representación debe ser necesariamente distinta a la correspondiente del puro ciudadano *qua* ciudadano, a la que corresponde el Congreso de los Diputados, como se señaló. En consecuencia por aquel sintagma hay que entender no la del pueblo en su conjunto, que ésa es la correspondiente al Congreso, sino la de los ciudadanos agrupados y organizados en entes territoriales de relevancia constitucional. Precisamente por ello dicha *representación territorial* poco menos que viene a exigir que la

misma se produzca por los órganos de representación y/o gobierno de aquellos entes, pues son éstos los portadores específicos de tal representación (cf. arts. 140, 141.2 y 152.1 CE), en tanto que la elección por sufragio directo no hace sino encomendar la producción de representación al mismo sujeto que la opera en el caso del Congreso, y que carece de ese carácter territorial.

En otras palabras, si consideramos que sólo algunas de esas colectividades subestatales viene definidas como integrantes del soberano constitucional (cf. art. 2 CE) (2) y que esas comunidades tienen entidad jurídico-pública diferenciada cuando y en la medida en que vienen organizadas por específicos entes públicos territoriales, parece que, en consecuencia, por *representación territorial* habría que entender la del soberano constitucional en su complejidad tal y como viene expresada por ese pluralismo institucional. Lo que nos lleva a la conclusión de que aquella exige una composición y unos procedimientos de designación de la Cámara Territorial que pasan mayoritaria, si no exclusivamente, por los órganos de gobierno de aquellos entes públicos territoriales. Que el artículo 69 CE no lo haga así es lo que permite entender por qué la cláusula definitoria en cuestión ha operado y opera como instrumento de deslegitimación del Senado existente.

En consecuencia la reforma del Senado es un tema casi tan viejo como el Senado constitucional mismo (3). Nacido a consecuencia de un compromiso apócrifo del que es variable depen-

(2) Precisamente esa es la raíz de muy diferente régimen constitucional y de la distinta consideración jurídico-pública que tienen las Comunidades Autónomas en contraste con los otros entes públicos territoriales subestatales, las corporaciones locales. Y, en consecuencia, esa es la causa profunda que sólo las primeras puedan gozar de autonomía en el sentido propio, «duro», de la expresión.

(3) El presente trabajo no es sino una actualización de tesis sostenidas en la que, según mis noticias, sigue siendo la única monografía sobre el tema vide. MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *La reforma del Senado*. F. U. S. Pablo-CEU, Valencia, 1990 *passim*.

diente, el contenido en el Título VIII de la Constitución, el Senado constitucional nació con vocación de provisionalidad, de tal modo que su configuración y al menos algunas de las disposiciones que lo regulan postulan su propia reforma (4). No obstante los intentos de reforma mediante técnicas manipulativas de la legislación infraconstitucional el diseño del Senado efectuado por la ley fundamental no resulta satisfactorio. Concurren a ello tres razones:

Primera. El Senado no puede operar como *Cámara de reflexión* en el procedimiento legislativo dada la brevedad de los plazos a que somete su intervención el artículo 90 CE, que permitirían la crítica enunciada en términos de «legislación contra reloj» sino «motorizada». Se limita a operar como Cámara de Segunda Lectura, y aunque la influencia que el Senado tiene en el proceso de producción de las leyes es superior a la que se deduce del texto, por sí sola tal función difícilmente puede justificar, con nuestro contexto al menos, la existencia de la Cámara.

Segunda. La única justificación socialmente aceptable de la Cámara Alta entre nosotros es precisamente que el Senado fuere lo que indica el artículo 69.1. Ahora bien, eso significa que el Senado debe ser el instrumento mediante el cual las Comunidades Autónomas participen en la formación de la voluntad del Estado, lo cual sólo es posible si la composición de la Cámara Alta está monopolizada, o, en el peor de los casos ampliamente dominada, por los representantes de las Autonomías, bien sea de los Gobiernos, bien de los Parlamentos Territoriales, bien de ambos. Y eso es exactamente la imagen invertida del actual artículo 69 CE.

Tercera. El Senado carece de especialización y/o de posición reforzada en las cuestiones territoriales. El carácter territorial no aparece tampoco de forma suficientemente significativa en el terreno de las facultades y funciones de la Cá-

(4) *Ad exem.* vide LEGUINA VILLA, J., *Las Comunidades Autónomas*, en GARCÍA DE ENTERRÍA, *et alii*, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*. 2.^a ed., Madrid, 1981, pág. 750.

para Alta. No bastando para ello la reforma del Reglamento instrumentada, que, aunque bien orientada, no puede dar de sí mucho más de lo que ya ha dado.

El Senado, por su composición y sus facultades es incapaz de cumplir ese mandato de ser instrumento de representación de las entes territoriales que vertebran la sociedad española (cf. art. 2 CE) y el Estado (cf. art. 137 CE) y, por tanto, de satisfacer una necesidad clave para el funcionamiento eficiente del Estado de las Autonomías, cual es la de articular la participación ordinaria de aquéllas en la formación de la voluntad del Estado, en consecuencia la cláusula transcrita opera en la práctica como un instrumento de deslegitimación del Senado. Por ello no tiene nada de particular que habiéndose dotado la Constitución de una definición provisoria del Senado a la espera de la decisión real sobre la organización autonómica que fue imposible de adoptar directamente en el texto constitucional, sea el propio texto el que postule su reforma una vez resuelto en el modo federalizante en el que lo ha sido, la cuestión de la organización autonómica del Estado.

Es de advertir que si en este punto la Constitución postula su propia reforma —que es, no se olvide, un instrumento de defensa de la propia Constitución— la respuesta que exige no se satisface simplemente con la modificación de la composición de la Cámara para convertirle en una *Cámara de las Comunidades Autónomas*. Por sí sola esa reforma apenas si resuelve algo si no va acompañada de una especialización del Senado y un robustecimiento de los poderes del mismo en las cuestiones y normas de carácter territorial. De lo contrario se caería en la incongruencia del Senado del primer Anteproyecto constitucional: una Cámara territorial por su composición y unitaria por sus funciones (5).

(5) Las propuestas sistemáticas más completas de las propuestas hasta la fecha, si se hace excepción de la tan reciente como poco satisfactoria de LÓPEZ GARRIDO, son la del autor, la propuesta por Punset y la avanzada por Torres del Moral *vide* PUNSET, R., *El Senado y las Comunidades Autónomas*.

En todo caso la cuestión previa a resolver para afrontar la reforma del Senado radica en cuales sean los *objetivos* que se pretenden alcanzar. Es la respuesta a esta pregunta la condición de viabilidad de cualquier proceso de reforma, ya que aquélla determina, positivamente, la orientación del proceso y la meta que se pretende alcanzar y negativamente la alternativa o alternativas excluidas. En principio parece razonable suponer que la cuestión admite al menos cuatro respuestas distintas, cuyas consecuencias en las posibles propuestas concretas de reforma son decisivas como se acaba a señalar:

Primera. *Una reforma que minimice o suprima el problema de la deslegitimación, que ocasiona el contraste entre la regla del artículo 69.1 CE y los enunciados restantes de dicho artículo.* Formulado en tales términos aquél podría resolverse sencillamente reproduciendo la ordenación del primer Anteproyecto constitucional: un Senado de composición autonómica, pero cuyas facultades se mantengan en términos similares a los actuales. Tal objetivo haría racional el mantenimiento de la elección directa de la mayoría del Senado, siempre y cuando la clave de representación no le convirtiera *de facto* en una duplicación del Congreso, lo que haría difícilmente entendible la posición subordinada de la Cámara Alta y la no responsabilidad del Gobierno ante la misma. Tal solución dejaría intactos los problemas de articulación que un régimen generalizado de autonomías plantea. Y generaría una reforma perfectamente definible como cosmética (6).

Segunda. *La optimización del Senado como Cámara de Segunda lectura.* En tal caso sería indispensable modificar fuertemente el artículo 90 configurando la intervención del Sena-

Tecnos, Madrid, 1987, *passim*; MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *La reforma...*, *op. cit.*, *passim*.; TORRES DEL MORAL, A., *El Senado*, en RDPo, núm. 36, Madrid, 1992, *passim*.

(6) Debo advertir que aun en este caso resulta imperativo modificar el artículo 90 CE, al menos a fin de resolver de forma indubitada el problema latente en la ordenación actual que plantearía el no pronunciamiento del Senado. Para la cuestión *vide* MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *La reforma...*, *op. cit.*, pág. 142 y sigs. y bibliografía allí citada.

do como una verdadera segunda lectura, apliando sustancialmente el tiempo de que dispone para la deliberación, y dando una solución más racional al problema de la diferencia de criterios entre las Cámaras, en la línea de lo previsto por la LRP, bien generalizando la fórmula prevista en el artículo 74.2 CE, bien adoptando alguna de las fórmulas que proporciona el Derecho Comparado, cuyo esquema puede verse en Apéndice, aunque parece preferible la primera, desde la óptica del gobierno de la mayoría al menos. Desde esta perspectiva no sería necesaria ninguna clase de especialización del Senado y sería perfectamente compatible con el mantenimiento de una fuerte presencia provincial en la composición, aunque haría necesaria la desaparición de la cláusula definitiva del artículo 69.1 CE.

Tercera. *La homogeneización con una Cámara Federal.* Ello exigiría la configuración del Senado como una asamblea integrada exclusivamente por representantes de los parlamentos y/o gobiernos autonómicos, exigiría el reforzamiento de la posición de la Cámara Alta en la legislación territorial, así como el mantenimiento de la competencia legislativa universal del Senado. Tal homogeneización, que haría recomendable la imitación del *Bundesrat* alemán, como ha señalado un sector de la doctrina (7), tropieza con tres inconvenientes: que en nuestro caso la distribución de competencias no es uniforme, que el nuestro no es, en su estructura jurídica, un Estado Federal, y que implica un tratamiento constitucional uniforme para unas realidades, las Comunidades Autónomas, que no lo son. Si bien cada uno de esos inconvenientes por separado son susceptibles de solución, en conjunto plantean un reto no desdeñable. Y ello aún cuando contando que ésta sería ciertamente la fórmula más ajustada a la cláusula definitiva.

Cuarta. *La solución al problema de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado y el de los escenarios de negociación.* Que exigiría el mantenimiento de la competencia universal del Senado y su espe-

(7) *Ad exem vide* ALVAREZ CONDE, E., *El régimen político español*, 3.^a ed., Tecnos, Madrid, 1987, pág. 309.

cialización en la legislación territorial, bien que en términos diferentes, garantizando la primacía del Congreso en las normas territoriales y la paridad en las territoriales y que, desde la perspectiva de la composición vendría a exigir fórmulas mixtas de composición que comportaran una primacía autonómica aplastante, así como alguna clase de diferenciación entre la representación de las Comunidades en razón de su ámbito competencial.

Va de suyo que la decisión sobre cualquiera de estas opciones lejos de ser una mera opción técnica, supone un acto de orientación y ordenación político-constitucional de singular pureza cuyo determinante fundamental no puede ser otro que la voluntad política de los sujetos titulares de la competencia sobre la reforma constitucional misma. El juicio técnico, instrumental por naturaleza, no puede ir más allá de la determinación del impacto que puede causar la adopción de cualquiera de esas decisiones y sus concretizaciones correspondientes sobre el conjunto del sistema de gobierno constitucionalmente prescrito y si la solución adoptada satisface, y en su caso en que medida, las necesidades estructurales de la forma de Estado realmente existente. En este sentido sigue siendo válida la famosa observación weberiana según la cual no es posible optar entre compromisos fundamentalmente con los instrumentos de la ciencia.

II. MULTILATERISMO Y BILATERALIDAD

En un Estado Complejo como el nuestro que cuenta con un peculiar sistema de reparto competencial entre el Estado/Poder Central y el Estado/Comunidades Autónomas, y en el que aquella parte de los asuntos públicos sometidos a regímenes de compartición o concurrencia competencial es sustancial, es de esperar que surjan relaciones políticas entre los titulares de los diversos entes públicos territoriales, cuyas competencias relacionadas y cuyos intereses se ven afectados por la acción pública de los demás. Si a ello añadimos que, dados los principios y técnicas de nuestro sistema, la distribu-

ción competencial no es homogénea ni material ni formalmente resultaría lógico esperar un fuerte desarrollo de las relaciones políticas informales directas entre dichos entes públicos. Naturalmente el crecimiento de esa inevitable relación política se vencerá del lado de la política discreta y de los contactos y relaciones informales tanto más acusadamente cuanto más deficientes sean los sistemas formales de relación y articulación. Como el diseño actual del Senado constitucional no permite que la Cámara Alta desempeñe un papel relevante en ese escenario, y no existe escenario alternativo alguno que le sustituya, nada de particular tiene que en su conformación actual, nuestro sistema de relaciones adolezca de vicios y déficits importantes. Precisamente por ello una de las razones que abonan la reforma del Senado constitucional radica en la contribución potencial de la Cámara Alta a los efectos de remediar tales insuficiencias.

Con todo la reforma del Senado no puede afectar directamente en modo significativo a uno de los dos grupos de problemas que podríamos agrupar bajo la rúbrica de la multilateralidad, y aunque está necesariamente condenada a tener un impacto sobre las relaciones bilaterales entre el Poder Central y las Comunidades Autónomas en modo alguno cabe esperar que dicha reforma tenga capacidad para impedir la subsistencia de un elevado grado de bilateralismo. Mas vayamos por partes.

Las relaciones multilaterales tienen dos dimensiones: de un lado, las relaciones entre las propias Comunidades Autónomas, del otro, el tratamiento y puesta en común de las políticas públicas que afectan a todas las Comunidades Autónomas y que relacionan a éstas con el Estado/Poder Central. La primera de estas dimensiones apenas si se vería afectada directamente por la reforma del Senado, sea cual sea la configuración de la misma que se adopte, ya que las relaciones intercomunitarias escapan en su núcleo esencial a la cobertura propia de la Asamblea, tan sólo en el caso de que la misma se plasme en la figura a que se refiere el artículo 145.2 *in fine* CE, esto es los conve-

nios de cooperación (8), podría la reforma tener incidencia directa. Si puede tenerla, y mucha, indirecta, en cuanto la reforma proporcione un escenario favorable al crecimiento de la multilateralidad derivada de los intereses comunes de las Comunidades, o de algunas de ellas, (9), y que la misma genere un entorno favorable para el desarrollo de las relaciones intercomunitarias que comentamos.

No obstante el campo esencial del desarrollo de las relaciones multilaterales, casi tan insuficientes hoy como las anteriores, y que la reforma del Senado es susceptible de potenciar, y resulta deseable que potencie, se hallan en otro lado: en la superación del bilateralismo puro y duro en una amplia gama de asuntos públicos en los que el cuasimonopolio de la relación bilateral resulta disfuncional para la forma de Estado. Ese déficit de multilateralidad se vería mitigado en el caso de un Senado territorial ya que éste facilitaría el escenario idóneo para el desarrollo de la puesta en común de las políticas públicas singulares afectadas bien por la acción del Estado/Poder Central en el ejercicio de sus competencias exclusivas, pero que afecten a los intereses de las Comunidades Autónomas, bien de las que afecten a las materias compartidas. La razón de fondo radica en que *todas* las Comunidades tienen un campo amplio de coincidencia de intereses derivado del propio ámbito de competencia y del interés público que al mismo subyace (cf. art. 137 CE). Ese ámbito de coincidencia vendría estructurado en torno a cinco elementos:

(8) Resulta obvio que el artículo 145 CE se ha elaborado desde el recelo, prejuicio que la evolución de la realidad política ha desvelado como infundado, ya que de hecho el problema planteado no es el que late en su enunciado, es decir, la creación de bloques territoriales fuertes y diversificadas relaciones intercomunitarias, sino más bien el contrario, su clamorosa insuficiencia, en no pocos supuestos disfuncional.

(9) Piénsese, por ejemplo, en los intereses comunes de las Comunidades que cuentan con un Servicio de Salud propio, o los derivados de la cooficialidad lingüística y su carácter territorial.

Primero. El impacto de la pertenencia a la Unión Europea y sus consecuencias (tanto en ámbito propiamente comunitario como en el de la mera cooperación intergubernamental) en el ámbito interno, que son susceptibles de afectar bien a los intereses, bien a las competencias, bien a ambas cosas al tiempo de todas o un grupo significativo de Comunidades, según los casos.

Segundo. La existencia de un fondo competencial común a todas las Comunidades, que opera como el sustrato de unos intereses y de una acción colectiva intercomunitaria. Fondo destinado a la ampliación mediante la aproximación progresiva de los respectivos ámbitos de competencia (10).

Tercero. La naturaleza compartida de la mayor parte de las competencias importantes que forman el núcleo de ese fondo competencial común, y que crea el interés asimismo común a todos los poderes públicos titulares de competencia sobre idéntica materia, que en buena lógica debería conducir a la formulación en las mismas de políticas de elaboración consociativa.

Cuarto. La existencia de intereses territoriales comunes a varias Comunidades Autónomas, o a varias de éstas y al Poder Central, en parte derivadas de la pertenencia a las UE, pero en parte también producto de la «naturaleza de las cosas».

Quinto. La reducción de los costes políticos, administrativos, y de transacción que se derivan para el Estado/Poder Central, pero también para las Autonomías de la puesta en común de las políticas recaentes sobre asuntos asimismo comunes. De los cuales el Consejo de Política Fiscal o la misma Comisión General de Autonomías son ejemplos «de libro».

(10) Las mismas razones que hacen irracional la partición del territorio nacional en el «territorio del MCE» y las comunidades con «competencias plenas» en materia de enseñanza con predicable del Servicio Nacional de Salud, cuya no transferencia se debe en no escasa medida a problemas de orden financiero.

Ahora bien, la idea de suprimir el ámbito sujeto a las relaciones bilaterales Estado/Comunidad, de eliminar la bilateralidad del mapa de relaciones propias del Estado Complejo, usando para ello de la reforma del Senado es una indeseable utopía. Es una utopía, porque la complejidad de la sociedad española y de sus articulaciones políticas lo impide, es indeseable porque el intento entra en colisión con la compleja y variada realidad política que la forma de Estado trata de ordenar. El fantasma del uniformismo no es otra cosa que eso: un fantasma.

En todo caso, con independencia de las opiniones personales acerca de bilateralidad, interesa constatar aquí que su supresión no es de este mundo. Y no lo es por cuatro razones fundamentales:

Primera. La diversidad política entre las mayorías y los gobiernos en el nivel territorial y en éste respecto del nacional. Dada la desigual implantación geográfica de las fuerzas políticas nacionales, y la existencia de fuerzas políticas de ámbito sub-estatal (nacional/regional), que en unos lugares tienen posición cuasi-mayoritaria y aun dominante, y en otros casos pueden adquirir una elevada renta de situación, el pluralismo gubernamental está garantizado. Si a ello se une la situación, nada académica, del partido o partidos territoriales necesarios para la formación de mayorías en el Congreso y presentes en las mayorías territoriales representadas en los propios Parlamentos, el mantenimiento de una amplia gama de relaciones bilaterales intergubernamentales e interpartidarias está asegurado.

Segunda. La diferenciación material de la distribución competencial, que se produciría aun en el supuesto hipotético de una absoluta homologación formal de los ámbitos competenciales autonómicos (sólo las Comunidades costeras pueden tener pesca de bajura o puertos, sólo en las fronteras o marítimas tiene sentido la política de fronteras, sólo en las Comunidades insulares tienen sentido las ligadas con la insularidad misma, y así sucesivamente). Y donde hay competencias materialmente exclusivas la bilateralidad es tan deseable como inevitable.

Tercera. La diversidad formal de la distribución de competencias. Pero es que, además, nuestro mapa competencial ni es, ni tiene visos de ser uniforme. Y donde hay asuntos en los que sólo uno o muy pocos ostentan la titularidad de la competencia el bilateralismo es su hijo natural, por razones que de puro obvias me parecen aquí superfluas.

Cuarta. La diversidad nacional. Para nadie es un secreto que en el caso español segmentos amplios de la población en determinadas Comunidades tiene una conciencia de adscripción nacional distinta de la española, sin entrar aquí en las causas de ese fenómeno (11), por no ser del objeto, no cabe duda que esa diferenciación y su expresión o expresiones políticas generan problemas específicos de relación, no sólo entre las fuerzas políticas, sino también entre las diversas instancias gubernamentales y obligan cuanto menos a matizar el ejercicio de la propia competencia y a colorear de forma significativamente distinta ese ejercicio y todo lo que con él se relaciona.

El bilateralismo, pues, está llamado a durar, pero es que el problema esencial no es ése, sino más bien el contrario, el enorme déficit de multilateralidad, rasgo consustancial a la forma de Estado adoptada, que la situación actual de nuestro sistema político acredita.

(11) No oculto que, a mi juicio, aquí hay un problema de *nation building*: el proyecto nacional español desarrollado en el XIX y lo que llevamos del XX es un proyecto exitoso, pero parcialmente frustrado, y es entre las grietas de ese proyecto nacional que han nacido y se han desarrollado movimientos nacionales alternativos de base territorial que han logrado base social y aun hegemonía ideológica en sus propios territorios. Lo primero explica la subsistencia del Estado Nacional y la difundida y aceptada conciencia de pertenencia al mismo, aun de sectores significativos del nacionalismo territorial, lo segundo explica la implantación de ese nacionalismo territorial. Me parece un mérito innegable de la transición y del texto de 1978 el haber propiciado un ordenamiento constitucional basado en la doctrina del «Estado de ciudadanos» *habitable* para todos.

III. LOS PRESUPUESTOS DE LA REFORMA

Para proceder a la reforma con posibilidades de éxito (12) es necesario partir de los supuestos de hecho que proporciona la realidad política, que señalan al tiempo la posibilidad de su materialización y las limitaciones que plantea la necesidad de un consenso lindante con la unanimidad. A mi juicio tales presupuestos pueden resumirse del siguiente modo:

Primero. *La necesidad de un acuerdo preliminar sobre el ámbito material de la reforma.* Si partimos del supuesto, generalmente compartido por los actores políticos, de que la reforma constitucional tiene como condición indispensable el lograr sobre su contenido un grado de acuerdo igual, si no mayor, al obtenido por el texto constitucional, resulta obvio que ninguna clase de acuerdo será posible acerca de una reforma de la ley fundamental sin uno previo respecto de que partes y materias de las reguladas por la ley fundamental no van a ser objeto de alteración alguna. Pues si de lo que se trata es de sustituir las piezas defectuosas de la máquina resulta obvio que la primera operación es delimitar cuáles son éstas, y ello exige una determinación tanto positiva como negativa. En este sentido las propuestas de expandir la reforma más allá de lo que afecta directa o mediatamente a la Cámara Alta y a sus posibles funciones en el sistema constitucional se convierten en un elemento obstativo de la viabilidad de la reforma. Efecto obstativo que es tanto mayor cuanto más se extiende el ámbito material y la trascendencia política de los preceptos constitucionales adicionales cuya reforma se postula.

Segundo. *La exclusión, en todo caso, de las reformas que impliquen alteración directa del Título VIII.* Ello se debe a tres razones diversas, aunque relacionadas. En primer lugar, al carácter innecesario de la reforma del Título VIII para resolver los problemas que con la operación reformadora afectante al

(12) Para los obstáculos políticos acerca de la reforma vide MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Los obstáculos a la reforma del Senado: falsos y verdaderos*. RDPo, núm. 36, Madrid, 1992, pág. 377 y sigs.

Senado se pretenden resolver, los problemas de la Segunda Cámara y del funcionamiento del Estado de las Autonomías no encuentran su raíz en las disposiciones del Título en cuestión; en segundo lugar, a la extrema dificultad de la operación, dificultad no sólo ni primariamente técnica, que también, sino sobre todo política, obtener algún grado de consenso igual o mayor que el actualmente existente sobre el Título VIII no parece una operación que, ni hoy ni en un futuro previsible, sea realizable; en tercer lugar, porque la intervención en el Título VIII comporta entrar en una cuestión absolutamente fundamental, sea cual sea su rango formal, cual es alterar la estructura del Estado, y ello no parece recomendable cuando aún no se sabe con un mínimo de certeza qué es lo que puede dar de sí la regulación actual, cuyas posibilidades se hallan lejos de encontrarse agotadas.

En este sentido cabe advertir que si bien es cierto que un «cierre» del modelo autonómico despejaría incertidumbres, pero no lo es menos que ese «cierre» puede definirse hoy como prematuro, en la medida en que el mismo comporta un acuerdo fundamental sobre la definición si no de la esfera de competencia de cada Comunidad, si al menos de lo que podemos considerar como el mínimo común denominador de las respectivas esferas de competencia (13) y que, en todo caso, ese «cierre» no exige, *per se*, intervención alguna en el citado Título.

Tercero. *Una propuesta de reforma que permita ser operada por el procedimiento ordinario de reforma constitucional.* Esta es algo más que una mera cuestión de comodidad procesal, pues siendo la reforma agravada nada menos que una previsión que permite operar un procedimiento legal de producción de una nueva Constitución —cosa que por demás dice

(13) Que conviene no olvidar se determinan no sólo por los Estatutos, sino también por aquellas normas del Estado habilitadas por la Ley fundamental para determinar la competencia autónoma en materias concretas y en aquellas otras habilitadas para idéntica tarea por los Estatutos de Autonomía.

expresamente el artículo 168.2 CE (14)– su uso desestabilizaría el entero edificio constitucional. Ello conduce, en nuestro caso, a marginar algunos cambios posibles referentes al papel del Rey, a las fórmulas del Título Preliminar y algunos puntos de la Declaración de Derechos. Aparece aquí, desde otra perspectiva, el problema más arriba señalado de la necesidad de precisar las exclusiones como condición para la viabilidad de la reforma.

Cuarto. *Una reforma respetuosa con el sistema de gobierno parlamentario monista.* La reforma debe evitar alteraciones sustanciales del sistema de gobierno constitucionalmente prescrito, entre otras razones porque ni es estrictamente necesario, ni resulta aconsejable su alteración sustancial en un sistema constitucional como el nuestro en el que las reglas se definen aquél constituyen parte del núcleo esencial del «momento unitario» inherente al Estado Complejo, no existe demanda social alguna afectante a la cuestión. En términos prácticos ello significa que hay que eludir el espectro tanto del bicameralismo especular (15), como el de la doble confianza y el de responsabilidad del Gobierno ante ambas Cámaras. Y no está de más recordar que salvo el caso más extremo de bicameralismo especular –el italiano (16)– el Gobierno no responde *de iure* ante la Cámara Alta, y que en los escasísimos casos en que esa responsabilidad existe –Bélgica, Países Bajos, Australia– ha sufrido una pronunciada *desuetudo*. En un Estado que sea, además de Constitucional, Democrático no hay lugar para una regla como la prevista en el inciso inicial del artículo 53 de la Constitución de 1869 (17), ya

(14) El precepto en cuestión define expresamente el objeto del procedimiento como la producción de un «nuevo texto constitucional».

(15) Esa es una de las objeciones a las que es vulnerable la propuesta de López Garrido: que comporta un Senado no sólo igual de representativo del cuerpo electoral que el Congreso, sino que bien puede serlo más. Con lo que no sólo produce una dúplicación fáctica de la Cámara Baja so capa de representación territorial, sino que priva de base de sustentación a la reducción –en el caso propuesto extrema– de los poderes del Senado.

(16) Y ello dejando de lado el problema italiano actual ¿qué pasa cuando las mayorías en ambas Cámaras iguales en poderes difieren?

(17) Que reza «Ambos Cuerpos Colegisladores tienen el derecho de censura...». Curiosamente es el artículo 60 pf. 5 del texto de 1869 de donde proviene.

que la naturaleza misma de la representación territorial hace a la Cámara en ella basada inapta en su misma estructura para expresar el principio mayoritario sobre el que reposa el sistema de gobierno parlamentario (18).

IV. LA REFORMA Y LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DEL SENADO EN EL SISTEMA DE GOBIERNO

El planteamiento de cualquier propuesta de reforma debe partir de la comprensión del hecho de que el Senado es parte del sistema de gobierno constitucionalmente prescrito, es una pieza de un mecanismo, un elemento de un sistema cuyas partes interactúan entre sí, de tal modo que una modificación del diseño de la Cámara Alta repercutirá inevitablemente sobre la posición constitucional de los demás órganos constitucionales y modificará con ello la posición del Senado mismo en el sistema de gobierno. La cuestión es relevante por varias razones, a saber:

Primera. *La modificación de la composición del Senado debe ser correlacionada con las reglas constitucionales que determinan la del Congreso.* En efecto, la corrección territorial que determina el artículo 68.2 CE a la hora de fijar la composición del Congreso tiene sentido en tanto en cuanto la Segunda Cámara no es una Asamblea de representación territorial y, además, no tienen una posición suficientemente relevante en el sistema constitucional, como ahora sucede. La conversión del Senado en una Cámara basada en la represen-

ne la regla de los cuatro senadores por provincia, si bien el método de elección allí previsto (compromisarios y Diputación provincial) es notablemente más «territorial» que el actual.

(18) Razón por la cual las Cámaras de representación territorial correspondientes a los Estados Complejos y que tienen una posición de paridad con la correspondiente Cámara Baja, en general las que imitan con mayor o menor fidelidad el texto norteamericano del 1787, acogen una interpretación estricta del principio de separación de poderes que excluye la responsabilidad del Ejecutivo ante las Cámaras, y ello tanto la vertiente presidencial (Argentina, 1853) como en otras (Suiza, 1874).

tación señalada despoja de toda justificación a tal regla (19). Lo que coloca sobre el tapete, como cuestión colateral, la desaparición del mínimo inicial de diputados por provincia, cuanto menos (20).

Segunda. *La modificación de la composición del Senado debe evitar cualquier posibilidad de convertir a la Cámara en un órgano capaz de expresar el principio mayoritario.* En efecto, una verdadera Cámara Territorial no puede expresar el principio mayoritario por su mera configuración mediante tal tipo de representación. El presupuesto de la posibilidad de expresar el principio mayoritario –y por ende de que el Gobierno dependa de la confianza de la Cámara en cuestión en un contexto parlamentario– radica en tener capacidad para expresar a la mayoría electoral popular general, como hemos señalado. Si la Cámara Territorial lo es cuando y en la medida en que expresa a las colectividades territoriales organizadas por los consiguientes entes públicos, ese carácter le impide desempeñar la citada función. Ahora bien, ello nos lleva directamente a un bicameralismo desigual: las relaciones entre el Gobierno y el Senado deben organizarse de tal modo que el primero tenga la posibilidad de desarrollar su programa sin necesidad de asentimiento preceptivo de la Cámara, sin necesidad de contar con la confianza de la mayoría del Senado. Lo cual implica reservar al Congreso la censura, la confianza y la disolución anticipada, dar a la Cámara Baja un papel preeminente en el debate presupuestario y posibilitar la producción de reglamentos de urgencia sin que sea preceptiva la ratificación del Senado para su convalidación. Todo lo

(19) Y saca a la luz sus efectos perversos: destruir el principio de igualdad de voto, entrar en colisión con los artículos 1.2 y 14 CE, hacer posible la inversión de mayorías, etc. Así como pone de relieve su posible condición de norma constitucional inconstitucional.

(20) Aunque no es propiamente un problema constitucional, ni siquiera con la actual redacción del artículo 68 CE, resulta aconsejable cuanto menos considerar la conveniencia de la elección de al menos una parte del Congreso mediante un sistema electoral que incluya listas nacionales, pues la conversión del Senado en una Asamblea territorial convierte necesariamente al Congreso en el elemento central del «momento unitario» de la forma de Estado realmente existente, lo que, a mi juicio, haría aconsejable la acentuación del carácter nacional de la elección de la Cámara Baja.

cual altera las relaciones existentes entre el Gobierno, el Congreso y el Senado.

Tercera. *La especialización funcional.* La territorialización de la reforma implica una distinta relación entre el Congreso y el Senado en esas materias, pero también entre el Gobierno y la Cámara Alta, y exige un rediseño de las normas que regulan la iniciativa legislativa, las leyes orgánicas y el Decreto-Ley cuanto menos. La especialización del Senado en las materias territoriales no puede reducir la competencia universal del mismo –reducción que no existe en ningún ordenamiento europeo (21)– ya que siempre existirán asuntos de interés comunitario no inscritos, en todo o en parte, en su esfera de competencia. De otra parte, exige una posición más fuerte de la Cámara Territorial en las materias integradas en la competencia autónoma, de tal modo que proporcione una vía de acceso y un escenario necesario de negociación en la definición de las normas y políticas afectantes a las materias objeto de compartición o concurrencia competenciales (22).

El rediseño del Senado, al suponer cambios en su composición, esfera de competencia y facultades, altera el sistema de relaciones existente y atribuye al Senado una posición distinta a la actual en el sistema de gobierno. En razón de ello exige algunas reformas puntuales en cuestiones menores. Así, a más de las señaladas, la ordenación de las sesiones conjuntas, las reglas del artículo 74 CE, el régimen de sufragio pasivo e incompatibilidades propio de los senadores, el mandato de éstos, etc.

Pero, a su vez debe significarse que la reforma implica la potenciación del papel político del Senado, y que ello conlleva cambios en la política de personal de los partidos, en las rela-

(21) Y que generaría problemas políticos y técnicos insolubles, entre los cuales no me resisto a señalar los derivados de la fragmentación de la ley que inevitablemente acarrearía al generar leyes producidas por sujetos distintos, según requieran o no la intervención del Senado.

(22) Dejo intencionadamente de lado la problemática que plantea la pertenencia a la UE, acerca de la cual sería interesante, a mi juicio, estudiar y aun imitar el modelo alemán.

ciones entre los órganos parlamentarios, y en las relaciones del Senado con el Gobierno. Y que vuelva racional la búsqueda por el Gobierno del apoyo de la mayoría del Senado, en especial cuando no alcance la absoluta en el Congreso.

V. LOS POSIBLES CONTENIDOS DE LA REFORMA

A mi juicio el planteamiento correcto de la reforma de la Cámara pasa por determinar, en primer lugar, cuáles son los objetivos de la operación, ya que éstos determinan el contenido de la misma, pasar a continuación a determinar qué cambios son necesarios para que el Senado cuente con la competencia y las facultades necesarias para que el Senado tenga la posibilidad de alcanzar las metas que se deseen, y, finalmente, diseñar la composición de la Cámara en razón de lo resuelto. Dando por supuesto que la finalidad perseguida es configurar al Senado como una Asamblea a través de la cual los entes autónomos participen en la formación de la voluntad del Estado de modo ordinario, y que cuenten con un papel reforzado en aquellos asuntos que afecten *a sus respectivos intereses* (cf. art. 137 CE) (23), tales contenidos pueden ser sumariamente descritos del siguiente modo:

(23) Dicho precepto constitucional es interesante, además, porque señala que los entes autónomos no están destinados exclusivamente al ejercicio de sus propias competencias, sino más bien son éstas las que deben ser asignadas en función del criterio del interés. De tal modo que, como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional, el ente autónomo puede intervenir e interesarse de modo constitucionalmente legítimo por todo aquello que afecta a sus intereses, aun cuando extravase sus competencias, razón por la cual el TC ha operado una interpretación expansiva del apoderamiento del artículo 32.2 LOTC. Bien entendido que por ello aquí radica el principal argumento para rechazar los intentos de acotar la competencia de la Cámara Territorial a los asuntos en que son competentes las Autonomías, y ello aun dejando de lado que la esfera de competencia respectiva de éstas está lejos de ser homogénea.

Primero. *Los cambios en la posición del Senado en las leyes no territoriales.* Que exige un cambio (24) dadas las insuficiencias de la ordenación del actual artículo 90, que, por lo demás, se orilla con diversos trucos reglamentarios. Sobre el valor entendido de que en las leyes no territoriales en caso de divergencia debe prevalecer el Congreso existen una pluralidad de técnicas que permiten conseguirlo y que van desde una fórmula similar a la actual (sin el veto) ampliando los plazos y suprimiendo la laguna señalada (una regulación al estilo irlandés, por ejemplo), a una articulación similar a la que arbitró el artículo la LRP, fuertemente influida por la regulación francesa actual, y que la experiencia de las Constituyentes permite calificar como adecuada, a más de ser la más acomodada al interés de la procura de la estabilidad gubernamental.

No obstante aquí hay que advertir la presencia del problema de los Decretos-Leyes y el de las leyes orgánicas. Por lo que toca al primero me parece que la solución más simple sería la de mantener la ratificación en los términos actuales, pero establecer como regla la ulterior tramitación del Decreto-Ley como proyecto, bien necesariamente, bien a instancia del Senado. Por lo que toca a las leyes orgánicas el problema radica en que la solución de hacer necesario el asentimiento del Senado para la aprobación de todas o algunas de las leyes orgánicas, dada la extensión de la reserva del artículo 81.1 CE, como se planteó en alguna redacción durante el proceso constituyente (25), haría muy difícil, sino inevitable que el Gobierno necesitare el apoyo de la mayoría del Senado

(24) A más de lo señalado no me parece acertada la propuesta de limitar la competencia del Senado a sólo las leyes territoriales por otras razones. De un lado porque si las mismas las califica el Senado éste impondrá una interpretación expansiva, y si las interpreta otro órgano constitucional se convertirá a la Cámara Alta en un dependiente del mismo. De otro porque tal propuesta, a más de debilitar al Senado, hasta el punto de reducirlo respecto de su papel actual, lo que obviamente frustraría la finalidad que, a mi juicio, debe perseguirse, crearía más problemas de los que resuelve complicando las relaciones del Senado con el Congreso y el Gobierno y haciendo ininteligible el sistema de normas. No me parece casual que esa sea una técnica que no se emplea en ninguna Constitución europea, como se señaló.

(25) Cf. artículo 80.2. Dictamen de la Comisión Constitucional del Senado.

para gobernar. Lo que, en un Estado Democrático, no me parece coherente. En consecuencia habría que rediseñar el artículo 81.1 excluyendo de él a las «leyes territoriales» (26).

Segundo. *Los cambios en la posición del Senado en las leyes territoriales.* Que exigiría la necesidad del asentimiento del Senado a las mismas a imagen y semejanza de la ordenación alemana, solución que exige un mecanismo paritario de conciliación, para lo cual me parece solución adecuada la arbitrada por la ley de Relaciones de 1837 (27). En este caso el problema principal es el de la determinación de dichas leyes que, a mi juicio, exige alguna clase de relación dotada de una cláusula de cierre que permita calificar los casos dudosos a algún órgano parlamentario, bien sea una Comisión Mixta, bien la propia Mesa del Senado. Unido al mismo se plantea el problema de las disposiciones reglamentarias del Gobierno y de los Decretos-Leyes con incidencia en la esfera de competencia autonómica. Respecto del primero habría que exigir la forma de ley para todas las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad con incidencia en la competencia autónoma, o bien hacer depender la validez de las reglamentarias del previo pronunciamiento favorable de la Cámara Alta (28), bien mediante resolución de Pleno, bien mediante la de una Comisión formada por representantes de los gobiernos autónomos, como se verá, —lo que vendría a exigir una presencia específica de éstos en el Senado—. Respecto del segundo me remito a lo ya señalado.

(26) Exclusión que obviamente no puede extenderse ni a la reforma de los Estatutos de Autoñomía, ni a aquellas leyes orgánicas de armonización, y de transferencia o delegación precisamente por su carácter de tales respecto de las cuales sería necesario mantener la necesidad del asentimiento del Senado.

(27) Que comporta el recurso a una Comisión Mixta como método de conciliación y que sólo permita la producción de la ley en el caso de que la misma alcance un compromiso que, a su vez, sea aceptado por las dos Cámaras. Tal método me parece preferible a la *navette* precisamente porque la deliberación en Comisión Mixta al ser reservada permite un escenario de negociación discreto que facilita los acuerdos. El texto puede verse en SEVILLA ANDRÉS, D., *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, 2 v. EN, Madrid, 1969, v. I., págs. 337/8, el precepto capital es el artículo 10.

(28) Lo que se practica en el Bundesrat germano.

Tercero. *Los cambios en la composición y elección de la Cámara.* Que probablemente es la cuestión más debatida en la doctrina, en la que no faltan propuestas al respecto (29). Si el principio general es comúnmente aceptado, el Senado debe ser la Cámara de las Comunidades Autónomas, no dejan de haber problemas de interés. El primero de ellos es la posibilidad de optar por una Cámara de representación autonómica exclusiva. (al estilo del primer Anteproyecto) o mantener en ella alguna clase de representación no autonómica. Mientras que la primera solución aproximaría el Senado al modelo de «Cámara Federal», la segunda comportaría la opción por un modelo mixto. Esta segunda opción se desdobra, a su vez en dos variantes, de acuerdo con la primera se mantendría la actual parte provincial, bien que redimensionada, justificándose por la necesidad de representar en la Cámara Territorial a las entidades locales –en especial las provincias–, según una antigua idea de *Fraga*; de acuerdo con la segunda se trataría de introducir un «momento unitario», junto al «momento federal» en la Cámara territorial, según una vieja y sugerente idea de *Ollero*. Esta, a su vez, puede satisfacerse a través de una pluralidad de fórmulas [senadores cooptados por la Cámara, de carácter nato o vitalicio, de elección por el Congreso o por sufragio directo, bien en circunscripciones, bien en lista nacional (lo que me parece más adecuado)]. Advertiendo que la opción mixta requiere que la representación no autonómica sea absolutamente minoritaria (no mayor y preferiblemente menor que la actual representación autonómica) a fin de desvirtuar la, a mi juicio, finalidad esencial de la reforma (30), que es hacer factible la efectiva participación de las Comunidades en la formación de la voluntad común, lo que exigiría que no tuviera mayor peso que el que hoy tienen los senadores territoriales. En todo caso tales

(29) Vide un resumen y su valoración en MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *La reforma...*, op. cit., pág. 232 y sigs. El profesor Fernández Segado ha destacado en este terreno por sus propuestas vide FERNÁNDEZ SEGADO, F., *El bicameralismo y la naturaleza del Senado*, REDC, núm. 6, Madrid, 1982 o *La funcionalidad del Senado en cuanto Cámara de representación territorial*, RVAP, núm. 13, Oñate, 1985, entre otros trabajos.

(30) Lo que no oculto es un juicio que expresa una determinada preferencia política.

cambios implican la renovación parcial y discontinua de la Cámara y exigirían la desaparición de la absurda figura de la disolución del Senado (31).

Por lo demás si no se desea introducir cambios en el Título VIII, cosa que hoy por hoy no parece ni necesario ni políticamente viable, hay que advertir que la representación autonómica debe ser mixta, de Parlamentos y Gobiernos territoriales y que la representación de estos últimos debe tener cuanto menos la facultad de dictaminar los proyectos de reglamentos estatales que versen sobre materias concurrentes o compartidas. So pena de tener que introducir en el equivalente del actual artículo 90 la exigencia de que toda intervención normativa estatal en tales materias se instrumente mediante ley o norma con fuerza de ley, como ya se señaló.

VI. CONCLUSIÓN. RECAPITULACIÓN Y SUGERENCIAS

La operación de reforma del Senado debe partir de una decisión política previa establecida con claridad: qué objetivos se pretenden alcanzar. Dadas las condiciones del debate esta decisión puede ser triple: el objetivo puede venir definido en términos de mejora de un Senado destinado primariamente a ser Cámara de Segunda Lectura en un Estado Complejo, o en términos de instrumento de integración de las Comunidades Autónomas —únicos entes territoriales realmente dotados de autonomía en nuestro sistema— en los procesos de formación de la voluntad del Estado. Este objetivo, a su vez, permite dos respuestas distintas, más que nada en términos de organización de la Cámara, aunque no tanto en términos de competen-

(31) El sentido de la disolución no es otro que renovar el carácter de signo de la mayoría que tiene la mayoría parlamentaria, y por ello sólo es de aplicación a la Cámara que cuente con capacidad para expresar el principio mayoritario. En este sentido la cláusula constitucional que permite la disolución del actual Senado es un auténtico disparate sólo entendible en términos de inercia respecto de la LRP, en la cual tenía sentido por una razón distinta: la naturaleza materialmente constituyente de las Cortes en ella previstas.

cia y facultades: o bien se trata de resolver el problema en términos lo más parecidos posibles a los propios de una organización federal (lo que implica un paso adelante en la federalización/homogeneización del Estado mismo en términos políticos, que en este caso difieren de los estrictamente técnicos), o bien se trata de resolverlo mediante una fórmula *ad hoc*, que refleje en la Cámara territorial la variedad y complejidad del sistema autonómico existente.

Lo señalado supone excluir una reforma estrictamente cosmética, y ello implica rechazar en su conjunto un modelo similar al del primer Anteproyecto constitucional, con su desacertada combinación de composición y facultades, compromiso que se traduce en una Asamblea Territorial por su composición, pero no por sus funciones, y a las fórmulas emparentadas. La aceptación del principio territorial comporta asimismo, por las razones vistas, la exclusión del sufragio directo como vía primaria para la formación de la Cámara y hace recomendable su exclusión total.

En conjunto me parece que la opción de objetivos pertinentes, a la vista de los problemas de articulación que tiene nuestro Estado, y de los que es síntoma preocupante, por ejemplo, la muy elevada conflictividad, es la segunda, y de entre las dos variedades de ésta aquella que marca el acento en la heterogeneidad, precisamente porque nuestro régimen autonómico está fuertemente marcado por una elevada diversidad (32).

(32) Diversidad que no es sólo formal, sino también material, como se señaló. Por cierto que una cuestión a plantear sería la del posible impacto de la organización del Senado de la diversidad cultural derivada de la lingüística. Aunque más bien sería un tema de Reglamento de la Cámara Alta me parece que ésta es la adecuada sede para afrontar las necesidades derivadas de la existencia de un soberano constitucional multilingüe, que postula obviamente un Estado que, al menos en parte, también lo es. No está de más recordar que la cooficialidad de las lenguas distintas del caste-

En conjunto me parece que, desde la perspectiva apuntada, esto es, desde la que proporcionan las necesidades de articulación no satisfechas de la forma de Estado actualmente existente, la reforma más indicada, pero no única, a instrumentar podría describirse del siguiente modo:

A) *Competencia y facultades*

Me parece indispensable una competencia universal de la Cámara, lo que permite excluir de la reforma al artículo 66 CE y resulta la propuesta más funcional, de hecho la única seguida. No obstante, la Cámara debe tener una especialización en materia territorial. Esta puede y debe instrumentarse de tres modos:

Primero. *En las leyes no territoriales el Senado debe ser estrictamente Cámara de Segunda Lectura.* En consecuencia en la mismas la presentación de los proyectos y proposiciones de ley debe hacerse necesariamente en el Congreso, la deliberación del Senado debe ser plena y el sistema de resolución de divergencias debe constar de dos etapas: primero una de Comisión Mixta, y en defecto de dictamen de ésta, pasados tres meses de su constitución, o en caso de desacuerdo sobre las Cámaras sobre dicho dictamen, me parece indicada la solución francesa, que deja en manos de la mayoría parlamentaria a iniciativa del Gobierno al que sostiene, la decisión sobre el destino del proyecto. Alternativamente podría establecerse el voto decisorio del Congreso por mayoría absoluta. En todo caso resulta recomendable limitar la competencia presupuestaria del Senado al debate y voto de totalidad, reduciendo la facultad de enmienda a la determinación del monto y distribución anual de la financiación estatal de Autonomías y Corporaciones Locales, a los asuntos cofinanciados con fondos

llano no se predica de las Comunidades, sino de la población de los territorios, y que plantea exigencias dirigidas a todas las Administraciones Públicas en los mismos actuantes, según ha venido a establecer acertadamente el Tribunal Constitucional.

UE y al FCI, así como a los conciertos y al cupo en los casos de las Haciendas Forales.

Segundo. *En las leyes territoriales el asentimiento del Senado debe ser imprescindible.* Es decir, en las materias compartidas en virtud de disposición estatutaria o de las leyes a que se refiere el artículo 150 CE la iniciativa puede presentarse en cualquiera de las dos Cámaras, pero la aprobación del Senado es siempre preceptiva, entre otras razones porque es el único modo efectivo de asegurar lo debido: que las políticas correspondientes serán pactadas entre quienes tienen que ordenarlas y aplicarlas. La calificación de las leyes territoriales la podría hacer bien la Mesa del Senado, bien a la mixta que debería corresponder a la reunión de las Cortes Generales. Las discrepancias entre las Cámaras se resolverían por el método de Comisión Mixta, en los términos generales de la ley de 1837.

Tercero. *En los reglamentos del Estado dictados en materias compartidas es necesario para su aprobación bien el dictamen previo de conformidad, bien la ratificación posterior por parte del Senado, bien en Pleno, bien preferiblemente mediante una Comisión ad hoc.* En el caso de los Decretos-Leyes si bien la convalidación compete sólo al Congreso la misma debe producir subsiguientemente su tramitación como proyecto de ley, siguiendo el régimen que corresponda por razón de la materia.

B) *La composición de la Cámara*

Si bien desde la perspectiva de la federalización la solución indicada sería la de reservar la representación en el Senado a las Comunidades Autónomas, recurriendo para ello a alguna clase de representación ponderada, me parece que la Cámara Territorial acorde con la complejidad del Estado Autonómico debe ser otra, precisamente porque su estructura jurídica difiere notablemente de la del Estado Federal y porque en su organización presenta diferencias significativas respecto del modelo federal. En sustancia propondría una representación articulada en dos momentos:

Primero. *El momento autonómico.* Que debe suponer no menos de las cuatros quintas partes de la Cámara, ya que una representación menor minaría las posibilidades de alcanzar el objetivo de integrar a las Comunidades en el proceso de formación de la voluntad del Estado y más específicamente haría invariable algo indispensable: la necesidad de acordar las reglas comunes en los asuntos sujetos a compartición o concurrencia competencial. De acuerdo con lo expuesto dicha representación debería incluir un cupo de senadores elegidos por los Parlamentos Autónomos por la duración del mandato de éstos al comenzar la correspondiente legislatura, de modo que se asegurase la correspondencia entre la delegación y la composición política de la Cámara, lo que obliga a efectuar la elección mediante una fórmula de escrutinio fuertemente proporcional. El número de estos senadores debería fijarse mediante dos tramos: el primero igualitario a razón de un senador por cuota de población (que debería fijarse en función del número total de escaños a alcanzar), y un tramo de ponderación a fijar de modo uniforme, o preferiblemente, dada la extrema disparidad en extensión y población, mediante una cuota en función del número de provincias. A tal representación debería adjuntarse la de senadores designados por cada gobierno autónomo de entre sus miembros (33).

Segundo. *El momento unitario.* Que se corresponde a la estructura jurídica del Estado Autonómico y cuya función esencial es integrar en la Cámara senadores no comprometidos con un territorio que proporcionen un terreno de compromiso en casos de conflicto de intereses. A mi juicio el mismo debería incluir hasta un quinto de los miembros de la Cámara, tener una estructura compleja e incluir en primer lugar y como miembros natos de carácter vitalicio a los expresi-

(33) No me parece acertada la idea de que tales senadores sean necesariamente los Presidentes, por la sencilla razón de que si así se hiciere tales senadores sólo ejercerían de tales en ocasiones excepcionales, lo que convertiría a su presencia en poco menos que una fantasía patriótica. En todo caso podría establecerse que cada Gobierno Autónomo designase dos para cada Pleno o período de sesiones, o arbitrar un sistema de suplencia, o, sencillamente, permitir en este caso que el senador designado por el Gobierno Autónomo de entre los miembros del mismo actúe según instrucciones.

dentés del Gobierno y/o del Senado, en segundo lugar a un número reducido de senadores elegidos, bien por cooptación por la Cámara, bien por el Congreso, bien por la totalidad del cuerpo electoral, para un mandato al menos doble del correspondiente al de los senadores del grupo anterior, renovables por tercios o mitades cada cuatro años. Finalmente, si se desea conservar senadores provinientes de la administración local podría establecerse un cupo reducido elegido por un colegio electoral único integrado por los diputados provinciales de las Diputaciones de régimen común (34), los miembros de los cabildos y consejos insulares y de los Territorios Históricos vascos (35).

C) *Otras cuestiones conexas*

Las reformas señaladas arrastran las de algunos conceptos constitucionales conexos. Sin ánimo de agotar el tema me parece obvio que el cambio radical en la composición de la Cámara Alta exigiría un régimen de incompatibilidades distinto para los senadores. En segundo lugar la configuración del Senado como asamblea territorial vacía de sentido la «territorialización» que el artículo 68.2 CE establece para el Congreso, de tal modo que la cláusula del mínimo inicial debería suprimirse. En tercer lugar con referencia a los tratados internacionales y las normas de actuación del Derecho derivado habría que establecer regímenes diferenciados de aprobación según se tratase de documentos de incidencia territorial o no. Adicionalmente me parece que habría que hacer desaparecer la facultad de disolución del Senado, que carece de sentido en una Cámara que no expresa el principio mayoritario. Finalmente cabría aprovechar la

(34) Cabría plantearse la inclusión aquí de compromisarios electos bien por sufragio directo, bien por los concejales, en términos semejantes a los previstos en 1869, o en la elección del actual Senado francés, aunque particularmente no lo considero ni conveniente ni necesario.

(35) Bien entendido que esta posibilidad exigiría la elección directa mediante voto igual de dichas corporaciones, que a la postre es la solución liberal, y la presupuesta por los constituyentes de 1869.

ocasión para ampliar el número de magistrados del Tribunal Constitucional.

En todo caso me parece prudente concluir con algo que debería ser obvio: la reforma del Senado es una operación, una intervención constitucional, cuya configuración es una variable dependiente de los objetivos políticos que se estimen prioritarios y de las técnicas constitucionales que se juzguen políticamente adecuadas a fin de alcanzar el indispensable acuerdo político. Y, como recordaba lúcidamente días atrás el profesor Rubio Llorente, esas no son decisiones técnicas, son decisiones políticas que competen a los actores políticos que integran la representación nacional. Cabría reproducir aquí la cita weberiana antes efectuada. Tal vez por ello los juristas académicos tengamos una tan marcada inclinación al arbitrio. Nuestro *ethos* profesional de mayor importancia a la ética de los principios que a la de la responsabilidad.

Montcada de L'Horta. Invierno de 1995.

APÉNDICE. LA COMPARACIÓN. LOS SENADORES EUROPEOS

MODO DE ELECCION

País	S.U.dir.	Cor.Loc	As.Lg.Terr.	Gob. Terr.	Designación
Italia	X				5 por PR Antiguos PR
Francia . . .		X			Emigrantes por el Senado
Suiza	X (1)				
Bélgica (*)	X (2)	X (3)			1/7 por el Senado Hereditario Cor.
Holanda . .		X			
Irlanda . . .	X (4)	X (5)			1/5 Primer Min.
Austria . . .			X		
Alemania .			X		
NOTAS:					
(*) Situación anterior a la reforma federal.					
(1) En Berna por el Parlamento.					
(2) Los 4/7.					
(3) 2/7 por los consejos provinciales, como en Holanda.					
(4) 1/10 elegidos por los licenciados universitarios.					
(5) 7/10.					

CLAVE DE REPRESENTACION Y FORMULAS ELECTORALES

País	C. de Representación	Tipos de Escrutinio
Bélgica	Proporcional a la población	Proporcional
Italia	Proporcional a la población	Proporcional corregido
Holanda ...	Proporcional a la población	Proporcional
Suiza	Representación uniforme	Mayoritario (1)
Austria	Representación ponderada	Proporcional
RFA	Representación ponderada	Mayoritario puro
Irlanda	No correspondencia	Proporcional
Francia	Representación ponderada	Mixto (2)
NOTAS: (1) Proporcional en el cantón del Jura. (2) 2/3 ballottage, 1/3 resto mayor.		

COMPETENCIAS Y PODERES DE DECISION

Países	1.ª Lectura	Iniciativa Leg.	Poderes		
			Iguales	Condicionados	Suspectivos
Italia	Ambas	Ambas	X		
Francia	Ambas (1)	Ambas	R. Cons.	X	
Suiza	Ambas	Ambas	X		
Bélgica	Ambas (1)	Ambas	X		
Irlanda	Ambas (1)	Ambas (2)			X (3)
Holanda . . .	No	No	X		
Austria	No	Sí (4)			X (5)
RFA	No	Sí (4)	X (6)		X (7)
NOTAS:					
(1) Los presupuestos se presentan en la Cámara Baja.					
(2) No hay iniciativa en materia de reforma constitucional.					
(3) Tres meses para examinar la ley, el veto suspende la entrada en vigor seis meses, las leyes no aprobadas por el Senado pueden ser vetadas por el Presidente, y sólo entran en vigor si obtienen en posterior votación los 2/3 del Dáil.					
(4) La Cámara Alta puede presentar proposiciones de ley en la Baja.					
(5) Plazo de examen de dos meses, en el caso de las leyes constitucionales o que afecten a los derechos de los Länder el Consejo federal puede devolver los proyectos al Consejo Nacional, requiriéndose para la aprobación la mayoría de 2/3 de los presentes.					
(6) Para la reforma constitucional o las leyes que afectan a las competencias de los Länder es necesario el asentimiento del Bundestag.					
(7) El veto puede levantarlo el Bundestag por mayoría absoluta.					

**MANDATO DE LOS SENADORES EN EL
DERECHO HISTORICO ESPAÑOL**

Const.	Mandato	Disol.	Renovación	Vitalicios	Razón del cargo
1837	9	No	Por tercios con CD	No	Hijos del Rey + 25 a.
1845	-	No	Permanente	Sí	Idem.
1856	12	No	Por cuartos con CD	No	Idem
1869	12	Sí	Por mitad con CD	No	No
1876	10	Sí (1)	Por mitades	Sí y Altos Cargos	Hijos del Rey + 25 a.
1931 (2)	8	No	Por mitades	No	No
<p>NOTAS:</p> <p>(1) No se practicó.</p> <p>(2) Sólo en el proyecto de la Comisión Jurídica Asesora, Senado corporativo al estilo irlandés no aceptado por las Constituyentes, el Voto Particular de supresión pedía, en su caso, una imitación del Consejo Federal alemán integrado sólo por miembros de los Gobiernos Regionales.</p>					

MANDATO DE LOS SENADORES EN EL CONSTITUCIONALISMO EUROPEO

Igual a Cámara Baja	4 años	Bélgica	Elección simultánea
		Holanda (desde 1983)	Idem
		Suiza (*)	Idem
	5 años	Italia (**)	Elección simultánea
		Irlanda	Idem
Mayor Cámara Baja	6 años	Holanda (h. 1983)	Renovado por mitad cada 3
	9 años	Francia	Renovación 1/3 cada 3 (***)
Senadores vitalicios	-	Italia	5 designados por cada Pr. Rep.
	-	Reino Unido	Ilimitado, nombrados Corona
Ligados a otro mandato	-	Austria RFA	Según Asamblea del Land Según duración Gobierno Land
<p>NOTAS:</p> <p>(*) Ocho escaños de 46 se rigen por reglas distintas.</p> <p>(**) Redacción original, en la actualidad es idéntico al de la Cámara y simultánea la elección.</p> <p>(***) En Japón, USA y Australia el mandato es de seis años y la renovación parcial. En Japón y Australia la renovación es por mitades cada tres años, en USA por tercios cada dos.</p>			