

UNA PROPUESTA PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO (*)

ANGEL GARRORENA MORALES (**)

SUMARIO: 1. CUESTIONES PREVIAS.-1.1. *¿Es posible eludir la reforma constitucional?*-1.2. *¿Hay algo que impida seguir ensayando desde la Constitución?*-1.3. *Sobre la técnica legislativa a utilizar en la reforma.*-1.4. *Multilateralidad y bilateralidad en nuestro Estado compuesto. Su influencia sobre la reforma constitucional del Senado.*-2. MODELO POR EL QUE SE OPTA: EL SENADO COMO CÁMARA DE LAS AUTONOMÍAS.-3. ESTRUCTURA DEL SENADO.-3.1. *Composición de la Cámara.*-3.2. *Modo de elección.*-3.3. *Texto de la reforma que se propone.*-4. FUNCIONES DEL SENADO Y MODO DE EJERCERLAS.-4.1. *Funciones.*-4.2. *Funcionamiento.*-4.3. *Texto de la reforma que se propone.*-5. SENADORES Y PARLAMENTOS AUTONÓMICOS. LA REFORMA DEL SENADO FUERA DEL SENADO.-6. CONCLUSIÓN. SOBRE LA COHERENCIA DEL MODELO ANTERIOR.

(*) Las páginas que siguen reproducen, con ligeras variantes, un trabajo encargado al autor por la Presidencia de la Comunidad Autónoma de Murcia para servir de base a la comparecencia de la Presidenta de dicha Comunidad ante la Ponencia constituida para conocer de la futura reforma del Senado. La citada comparecencia tuvo lugar el 30 de marzo de 1995.

(**) Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Murcia.

1. CUESTIONES PREVIAS

Han transcurrido ya dieciséis años desde que se promulgó la Constitución española y me parece que, con las puntualizaciones que sea preciso hacer, todos estamos de acuerdo en que el saldo de esta experiencia ha sido sensiblemente positivo. Esa Ley fundamental es hoy el referente básico de nuestro existir en común. Y no lo es por casualidad, sino por la buena y simple razón de que ha sabido operar como garantía de nuestras libertades al tiempo que como cauce para la expresión de nuestra propia diversidad, incluida, por supuesto, nuestra diversidad territorial. Precisamente en este último terreno, es decir, ahí donde toda Constitución debe tener la habilidad, casi la «magia», de convertir el potencial de enfrentamiento de una sociedad en simple pluralismo admitido y aceptado, pienso que hemos avanzado bastante. No porque hayamos llegado al final del camino (que, como el motivo de estas páginas pone de relieve, está aún pendiente de muchísimos esfuerzos), sino porque, al menos, estamos muy lejos de ese indeseado punto de partida en el que, durante tiempo, tan sólo existieron viejos desentendimientos y no menos tozudas discrepancias. Tal es, en mi sentir, el «activo» que hoy poseemos. Y en este marco, por tanto, creo que hay que situar el tema que nos ocupa, esto es, la posible reforma constitucional del Senado.

Admitido, pues, que, conforme al planteamiento anterior, ésta es una auténtica cuestión de Estado en la que lo que está en juego es nada más y nada menos que el correcto ajuste institucional de nuestra propia diversidad, pienso que no resultará impertinente que considere que, antes de entrar en ninguna precisión sobre el futuro Senado, sería oportuno que nos pusiéramos de acuerdo sobre algunos extremos fundamentales. ¿Cuáles son para mí esos presupuestos mínimos sin cuya puntualización sería imprudente entrar a hablar siquiera de la aludida reforma? Pues estimo que serían cuatro, no atinentes todavía al fondo de la cuestión, pero sí relevantes para el resultado que se persigue. Veamos cada uno de ellos.

1.1. *¿Es posible eludir la reforma constitucional?*

El primero de dichos presupuestos hace referencia al grado de convicción con el que creo que deberíamos asumir el hecho mismo de la reforma, ya que, sin duda, la primera premisa para resolver bien las múltiples cuestiones que la modificación constitucional del Senado plantea, es estar persuadidos de que dicha reforma es necesaria. Digo esto porque en el momento actual estamos asistiendo a bastantes vacilaciones (1) e incluso a posicionamientos verdaderamente paradójicos en torno a este

(1) Hay que decir que, entre quienes no ven con claridad la reforma de la Constitución como vía para actualizar el Senado, se incluyen nombres de bastante prestigio. Esa es, por ejemplo, la posición de FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE, que insiste en ello por razones de oportunidad política (la reforma, dice, sería complicada en un momento de crispación como éste), o de ANDRÉS DE BLAS, Catedrático de Ciencia Política de la UNED, o de JUAN GONZÁLEZ ENCINAR, Catedrático de Derecho Constitucional de Alcalá de Henares. La opinión de todos ellos se encuentra en *La reforma del Senado*, libro que recoge el debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales el 21 de septiembre de 1994 para hablar sobre este tema (Madrid, 1995). También afirma últimamente que no ve la necesidad de reformar la Constitución JOSÉ ANTONIO PORTERO: «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, enero-marzo 1995; págs. 104-105.

tema (2). Resulta que algunos grupos que en otro tiempo vieron como un riesgo la reforma constitucional son hoy quizá sus mejores impulsores y, por el contrario, muchos de quienes en su día defendieron que era inevitable la reforma de nuestra Ley fundamental para alcanzar un Senado finalmente operativo, hoy se muestran reacios a dar este paso y aun parecen considerar mejor opción la de permanecer durante tiempo indefinido en el simple terreno de la reforma reglamentaria o, lo que es lo mismo, en la actual experiencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, nacida de la reforma del Reglamento del Senado.

No es, pues, gratuito que crea que debemos comenzar por aclararnos al respecto, esto es, por depurar nuestras ideas sobre la propia necesidad de reformar la Constitución.

Por si ayuda a avanzar en el logro de dicha claridad, diré que, en mi criterio, la reforma constitucional es una buena opción a la que hay que ir convencidos de su necesidad y de su ineludible coherencia. Y explicaré en seguida mis razones, sin cuyo añadido esta afirmación no valdría nada.

Pienso sencillamente, que esa es la única forma que existe de alcanzar una Segunda Cámara distinta de la que tenemos.

(2) A esa situación «paradójica» que se describe en el texto ha aludido alguna vez el diputado socialista BERNARDO BAYONA, con la buena información que le da el haber sido Presidente de la Ponencia que reformó el Reglamento del Senado para crear la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

En el debate al que se refiere la nota anterior, decía: «Se da una paradoja en este momento, en vísperas del debate entre el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las Comunidades Autónomas. Cuando ya está lanzada ante la opinión pública la pregunta qué hacer del Senado en el futuro, parece que quienes más estaban promoviendo la necesidad de un Senado territorial son ahora quienes menos interés tienen. En definitiva, coincide, en líneas generales, que el funcionamiento de una Cámara territorial les entusiasma menos precisamente a quienes están más comprometidos en gobernar en las Comunidades Autónomas. Esto sucede incluso dentro de cada partido, no estoy haciendo solamente una distinción entre partidos nacionalistas y partidos implantados en todo el territorio español...» (págs. 340-341).

Sin duda, la actual Comisión General de las Autonomías es un intento bienintencionado de caminar en la buena dirección, pero será siempre un intento ortopédico y, por consiguiente, limitado. Y es lógico que sea así, ya que la misma está hecha con aquellos mimbres (los del Senado actual) de los que precisamente decimos que no sirven para hacer el cesto que buscamos (esto es, el Senado de las Autonomías). Para decirlo con mayor claridad, pienso que cuando aludimos a dicha Comisión como una especie de obligado campo de pruebas previo a la futura reforma constitucional del Senado, nos equivocamos de medio a medio. Al menos, olvidamos algo tan elemental como que sólo es posible hablar de un auténtico ensayo si éste se plantea sobre presupuestos realmente «ensayables», esto es, si se ponen en juego elementos semejantes o próximos a aquellos sobre los que debe quedar montada después la experiencia definitiva. Podemos hacer lo que queramos, pero con el actual Senado de composición prevalentemente provincial nunca conseguiremos otra cosa que fingir o forzar ciertos procesos que, por definición, exigen la presencia de otros participantes (3). Al menos para mí las cosas son así, y ésta es la razón por la cual considero ineludible la reforma constitucional (4).

Añadire tan sólo que no creo que deba jugar contra este planteamiento el prejuicio, bastante extendido, que asimila «reforma de la Constitución» con «inestabilidad constitucional».

(3) Pedro Cruz ha aislado los que él considera los tres problemas reales del Senado actual, y uno de ellos «es el de la homogeneización. El actual Senado padece –dice– una cierta esquizofrenia, en la medida en que una pequeña parte del mismo sí responde a la estructura autonómica, en tanto el resto del mismo la ignora». Vid. P. CRUZ: «Una nota sobre el Senado como Cámara de representación territorial», incluido en J. CANO y A. PORRAS: *Parlamento y consolidación democrática*, Madrid, 1994, pág. 45.

(4) Ya en otras ocasiones he defendido esta misma postura. Vid. mi intervención en la mesa redonda sobre la reforma del Senado, incluida en el número 3 del *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Murcia, 1991. También, con una formulación casi coincidente, en ANGEL GARRORENA: «¿Reforma del Reglamento del Senado o reforma del Senado?», en *Anales de la Facultad de Derecho*, Universidad de Murcia. Año 1992-94, núm. 12.

Las más de las veces nada es menos exacto. Alemania –por acudir a un ejemplo evidente y casi extremado– ha modificado su Ley fundamental en varias decenas de oportunidades (en ocasiones, más de una vez en un mismo año) (5) y la consecuencia que de ahí se ha derivado ha sido tan sólo la mayor calidad de dicha Constitución.

1.2. *¿Hay algo que impida seguir ensayando desde la Constitución?*

Lo que sí sería, en cambio, oportuno es puntualizar de inmediato el exacto sentido en el que deberíamos percibir y actuar dicha reforma constitucional, esto es, el espíritu con el que deberíamos ir a ella. Creo que haríamos muy mal si consideráramos que, porque operamos desde la Constitución y no desde la simple reforma reglamentaria del Senado, nos enfrentamos a una tarea mucho más requerida de acierto, esto es, que ya no estamos en el terreno del «ensayo», como cuando operábamos desde la actual Comisión General de las Autonomías, sino ante algo mucho más definitivo y, por tanto, mucho menos susceptible de ver aplicado sobre sí el método de prueba y error.

Ya entiendo la condición diferente y fundamental que la norma constitucional tiene, y no estoy defendiendo ningún tipo de desconsideración respecto de la misma. Lo que quiero decir es que magnificar en exceso la eminencia de dicha nor-

(5) Baste recordar, por ejemplo, que la Constitución alemana fue reformada dos veces en 1993: el 28 de junio, para modificar el artículo 16 sobre derecho de asilo, y el 20 de diciembre, para modificar los artículos 73, 80 y 87, así como para añadir los artículos 106,a y 143,a, todos ellos referidos al reparto territorial de competencias en materia de ferrocarriles. Seis meses antes, el 14 de julio de 1992, había sido también reformado el artículo 87,d,1 sobre competencias en tráfico aéreo. A todas luces, pues, estamos ante una manera muy distinta de entender qué es y para qué sirve la reforma constitucional; en Alemania es un útil instrumento de constante adecuación de la norma a la vida, y nadie se asusta por ello.

ma puede ser también una forma de no entender de modo adecuado su virtud y su función. Una Constitución es, desde luego, el acuerdo de una comunidad sobre los fundamentos de su propia existencia en común. Pero es ingenuo creer que esos fundamentos deben ser tendencialmente estáticos, de tal modo que el miedo a tener que volver sobre ellos acabe ejerciendo sobre nosotros un cierto efecto paralizante. En gran medida, lo contrario es lo exacto. Una comunidad existe en la constante y dinámica búsqueda de sus propias formas de acuerdo en lo fundamental. Y la Constitución no es sino la norma desde la cual se instrumenta, asume y certifica dicha búsqueda. Así lo prueba repetidamente la experiencia comparada. Por no ir a ejemplos históricos y hablar tan sólo de realidades que nos son mucho más próximas, las reiteradas reformas de la Constitución belga en los últimos decenios no son sino un prolongado y tanteante proceso de indagación de sus propios fundamentos como comunidad, sin que a ningún belga le haya parecido jamás que este ensayar desde la Constitución sea algo ilógico o disparatado. Y si nos centramos en el problema de las Segundas Cámaras, habría que recordar aquí, como hace alguno de los comentaristas de la Ley Fundamental de Bonn, que los autores de dicha norma constitucional dudaron mucho al redactar los cuatro preceptos que en la misma regulan ese Bundesrat (6) hoy tan estimado por todos; sencillamente, lo que los constituyentes alemanes hicieron en aquel momento fue tan sólo dejar de optar por una de las fórmulas tópicas y ya ensayadas de Segundas Cámaras y aceptar el riesgo de equivocarse.

Nada hace, pues, pensar que nosotros debamos tener superiores exigencias de acierto. En definitiva —no hay que olvidarlo— los resortes de la reforma constitucional siguen estando,

(6) HERMANN VON MANGOLDT: *Das Bonner Grundgesetz*, primera edición 1953, pág. 262. Mangoldt participó en la asamblea constituyente que redactó la Ley Fundamental de Bonn, y recuerda que los preceptos referidos al Bundesrat fueron «una de las partes más controvertidas» durante dicho proceso de elaboración.

por definición, bajo la voluntad correctora del constituyente. Nada impide, por tanto, que desdramaticemos la cuestión y consideremos que seguimos en el terreno del ensayo, esto es, de la búsqueda de nuestras formas fundamentales. Lo único que sucede es que, una vez reformada la Constitución, podremos experimentar sobre unos presupuestos más adecuados al fin que se persigue. Nada menos que eso. Pero también nada más.

¿Quiere ello decir que, porque pensamos que hay que ir a la reforma constitucional con esta mentalidad, estamos defendiendo algo así como la reforma constitucional permanente e indefinida? Nada más lejos de ello.

Pero, para que esto pueda entenderse mejor, debo entrar en la tercera puntualización anunciada.

1.3. *Sobre la técnica legislativa a utilizar en la reforma*

El tercer aspecto de la reforma respecto del cual sería positivo que tuviéramos las ideas aceptablemente claras afecta a la técnica legislativa utilizable en la misma. Que sea necesario reformar la norma constitucional y que ésta sea un instrumento apto para plantear desde ella la búsqueda de un nuevo Senado no significa que debamos amarrarlo todo desde la propia Constitución. Pretender esto último sería sencillamente un error. Y, sin embargo, en el lógico afán de ofrecer un diseño del Senado al que nada escape, puede que ese sea un riesgo en el que terminemos cayendo. Sería tal vez entendible; pero desde luego no sería lo más prudente. Los juristas solemos olvidar con frecuencia que Dante incluyó a Justiniano en el Paraíso precisamente por su sabiduría a la hora de reducir el Derecho a tan sólo las normas necesarias, al tiempo que envió al Purgatorio a los legisladores de Florencia, su ciudad materna, por dictar tan sutiles y farragosos decretos «que los que se hacían en octubre

nunca llegaban a noviembre» (7). Estaría bien que, a la hora de reformar nuestra Ley fundamental, procuráramos aproximarnos más a Justiniano que a los legisladores florentinos. Quiere ello decir que a la Constitución tan sólo deberían llevarse los mínimos imprescindibles al diseño estructural y funcional del nuevo Senado, dejando generosamente para el Reglamento de dicha Cámara el grueso de su regulación, ahí incluido todo el detalle sobre los mecanimos en que deba concretarse aquel es-cueto referente constitucional. Si lo hacemos de este modo, no sólo estaremos utilizando una técnica legislativa correcta. Estaremos además (que a la postre es lo que importa) facilitándonos a nosotros mismos la vida en la medida en que tendremos a nuestra merced la posibilidad de reajustar bastantes piezas del modelo sin tener que tocar de nuevo para ello las normas constitucionales. Es a esto a lo que me refería cuando decía hace un momento que ensayar desde la Constitución no tiene por qué implicar la frecuente reforma de la misma. Puede que sí tengamos que llegar hasta ahí en alguna otra ocasión; y ya sabemos que eso no es en absoluto algo terrible. Pero esa posibilidad será además tanto menor cuanto más inteligentemente austeros sepamos ser a la hora de llevar el nuevo Senado a la norma constitucional.

Innecesario es decir que en esta «economía normativa» que propongo va incluida la sensatez de no afectar más que a ciertos preceptos del Título III de la Constitución española, así como a sus concordantes en otros lugares, sin cuestionar a partir de aquí el modelo total del Estado de las Autonomías (8).

(7) DANTE: *Divina Comedia* (1321), Purgatorio, canto VI, Paraíso, canto VI.

(8) El profesor AJA ha insistido también en esta necesidad de «acotar el objeto de la reforma» y ha recordado que ya en otras ocasiones hemos logrado avances en nuestro modelo autonómico precisamente porque no hemos puesto en cuestión cosas distintas de las que se discutían. Acotar el objeto de la reforma, ha escrito, «me parece una condición elemental, porque no se puede cuestionar toda la estructura del Estado al mismo tiempo. Como ejemplo, la reforma del 15 por 100 del IRPF se aprobó sin cuestionar todo el Estado autonómico. También se hizo la ampliación de competencias del 143 CE y no se cuestionó todo el Estado Autonómico. Se puede aprobar también la reforma

Y ello porque me parece que abrir esta última posibilidad es tan sólo una forma indirecta de complicar la reforma del Senado y, a la postre, de no quererla.

1.4. *Multilateralidad y bilateralidad en nuestro Estado compuesto. Su influencia sobre la reforma constitucional del Senado*

En fin, creo que hay una última cuestión sobre la que es necesario hablar, si de verdad se desea llegar con fruto a la reforma del Senado. Me refiero a la evidencia de que, para contar con un auténtico Senado concebido como Cámara de las Autonomías, es preciso que todas las Comunidades Autónomas asuman a fondo las exigencias de multilateralidad que comporta una Cámara de este tipo. Está claro que si los autores de la reforma lograran diseñar el más sensato y bien concebido de los Senados, pero después, en la práctica, las Comunidades Autónomas prefirieran seguir resolviendo sus asuntos fundamentales a través de la relación bilateral con el Gobierno (9), la vida,

del Senado sin cuestionar el resto del Estado Autonómico. Ese será un elemento positivo para avanzar en el desarrollo del Estado autonómico sin introducir interrogantes sobre el conjunto». Vid. *La reforma...*, *op. cit.*, pág. 311.

(9) La inclinación del modelo actual a la bilateralidad, con claro detrimento de la necesaria multilateralidad del sistema, se manifiesta de muy diversas formas, desde el dato obvio de que, en casi veinte años, todos los convenios celebrados por las Comunidades Autónomas (excepto dos o tres) sean bilaterales, hasta la tendencia de ciertas Comunidades a plantear su comunicación con Madrid como una «relación de Estado a Estado».

Que el tema afecta, y muy directamente, a la viabilidad del futuro Senado lo prueban, por ejemplo, de una forma bastante extremada, las declaraciones del portavoz del Grupo nacionalista vasco en la actual Comisión General de las Comunidades Autónomas para quien dicha Comisión «sitúa en un *saco común* a nacionalidades y regiones y difumina la singularidad vasca»; la cita está tomada de IGNACIO SÁNCHEZ AMOR y, en concreto, de su trabajo titulado: «El Senado y las Comunidades Autónomas. Crónica de un desencuentro», incluido en *La reforma del Senado*, *op. cit.*, pág. 97. Y va de suyo que lo que se dice de la actual Comisión de las Autonomías, se diría con mayor razón –siguiendo idéntica lógica– de un Senado que fuera realmente integrador de la multilateralidad del modelo.

esto es, las cuestiones que efectivamente interesan a nuestro Estado autonómico, seguirían quedando llamativamente fuera del citado marco institucional. Y me parece que, para lograr tan frustrante resultado, sería mejor dejar incluso las cosas como están.

Ahora bien, una vez dicho esto con toda la rotundidad que sin duda es preciso hacerlo, debo apresurarme a puntualizar el exacto alcance de mis palabras a fin de no provocar más equívocos de los necesarios. Y aun de estos quisiera que se produjeran los menos posibles. Pienso que subrayar la correlación que existe entre multilateralidad del sistema y Senado de las Autonomías es tan sólo llamar la atención sobre la lógica última que debe presidir esta reforma constitucional, si se desea que tenga éxito. Pero en absoluto considero que ello deba suponer la práctica desaparición de las relaciones bilaterales dentro del modelo. Pretender esto no sólo sería un error; sería además imposible, ya que determinadas cuestiones, por su propia sustancia, no pueden recibir más que un tratamiento bilateral.

Si se me permite expresar lo que pienso de forma más precisa, diría que mi modo de ver las cosas tiende más bien a creer que el proceso que ahora iniciamos va a requerir un cla-

Mucho más ponderada, realista y compartible nos parece la opinión expresada por ENRIC ARGULLOL, Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, en el debate que recoge la obra anteriormente citada (pág. 286). Recuerda allí dicho autor que el artículo 2 de la Constitución garantiza determinados hechos diferenciales históricos o nacionales, y añade que: «Esta determinación constitucional impide monopolizar en el Senado las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas, aunque evidentemente habrá de ser un escenario privilegiado de las mismas. Convertir al Senado en una Cámara auténticamente territorial, que asegure la presencia de las Comunidades Autónomas, no ha de significar que ésta sea la única vía de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que junto a esta forma de participación y de intervención deberán mantenerse procedimientos bilaterales, precisamente para responder a la geometría variable que ofrece nuestra realidad. Ignorarla puede conducir a soluciones menos aptas, y que a la larga den peor resultado.»

ro esfuerzo de generosidad a dos bandas. Quienes hasta este momento han mostrado una cierta propensión a establecer un diálogo a dos con el Gobierno central, sin abandonar esa correlación, tendrán que aceptar la lógica que supone resolver en el Senado, y como multilaterales, las cuestiones que tengan como parte a más de una Comunidad. Por la otra banda, quienes a veces han visto con desconfianza la singular relación de alguna Comunidad con el Gobierno deberán admitir como normal ese «plus» de bilateralidad, añadido a la bilateralidad común, del que, en razón de sus «hechos diferenciales» y de su historia, ciertas Comunidades son acreedoras. Sin esta doble disponibilidad, pienso que, aunque el Senado tuviera una composición más conveniente que la actual, seguiríamos corriendo el riesgo de no ver entrar en sus salones la parte de la vida que realmente importa a nuestro Estado de las Autonomías. Y eso (que es lo que nadie desea) hay que saber que sucedería aunque el dictamen sobre un par de leyes o la celebración de alguna sesión solemne ayudaran a disimular dicho vacío.

2. MODELO POR EL QUE SE OPTA:

EL SENADO COMO CÁMARA DE LAS AUTONOMÍAS

Pero dejemos atrás cuanto afecta a los presupuestos de la reforma. Con toda seguridad, es tiempo de que pasemos ya a ocuparnos de su fondo. Y, si se me permite, quisiera comenzar a hacerlo partiendo de una cita que se nos ha hecho común y casi tópica cada vez que queremos llamar la atención sobre la necesidad de que nuestro discurso sea riguroso. La cita pertenece a Lewis Carroll, que además de ser autor de *Alicia en el país de las maravillas* era un lógico-matemático nada falto de criterio, y remite a aquella página en la que Alicia pregunta al Gato de Cheshire qué camino debe tomar, a lo que el Gato responde: «Eso depende de a dónde quieras ir». En realidad, no es muy distinto el planteamiento que nosotros debemos hacernos a la hora de comenzar a pensar nuestro nuevo Senado. Partir de una premisa semejante (no por aparentemente obvia, menos olvidada muchas veces) creo que puede protegernos incluso de

ciertos preocupantes errores que ya han empezado a aparecer, el menor de los cuales no lo es el mostrarnos frecuentemente más preocupados por la composición y estructura del futuro Senado que por sus funciones. En mi criterio, saber quiénes pueden integrar el Senado, es –como en el diálogo de Lewis Carroll– tan sólo la consecuencia de saber a dónde queremos ir, esto es, de decidir antes qué tipo de Segunda Cámara queremos tener y para qué deseamos utilizarla.

Esa es, pues, la cuestión que debemos empezar a dilucidar. Y ante ella pienso que caben tres respuestas básicas. Podemos querer un Senado que sea tan sólo una Cámara de segunda lectura, llamada por tanto a repetir, revisándolo, todo el trabajo del Congreso. Podemos querer una Cámara especializada en la defensa de los intereses autonómicos, pero abocada a cumplir primordial y casi exclusivamente dicha tarea a través de su intervención en la elaboración de las leyes. Y podemos, finalmente, aspirar a un Senado que sea sede institucional para el tratamiento de las múltiples cuestiones que afectan hoy al Estado autonómico, tengan éstas formato legislativo o dejen de tenerlo.

¿Cuál de esas tres fórmulas puede resultar más funcional para nuestra convivencia? Pues mi criterio se inclina decididamente por la última de tales posibilidades. Pienso que no necesitamos para nada una simple «Cámara de reduplicación» del Congreso, entorpecedora y retardataria. Como tampoco me parece que la mejor respuesta a nuestras carencias actuales –con ser ya un paso en el buen camino– sea una Cámara territorial especializada en considerar los problemas autonómicos «sub especie legis», es decir, tan sólo a través del análisis de las leyes que afectan a las Comunidades Autónomas. En el momento actual, y teniendo en cuenta el grado de desarrollo de nuestro Estado compuesto, lo lógico es llevar al Senado todas aquellas cuestiones relativas a las Autonomías que requieran un tratamiento institucional y, por tanto, una puesta en común. El Senado como Cámara de las Comunidades Autónomas, llamada a conocer de las leyes en la parte en que éstas tengan un contenido autonómico, pero abierta también a rea-

lizar otros cometidos (como bien pudieran ser la atención a las relaciones de cooperación y conflicto, tan frecuentes en el Estado autonómico, o la incorporación de las Comunidades Autónomas a las relaciones con la Unión Europea) parece ser una opción más adecuada a la realidad presente de nuestro modelo de Estado.

Sólo querría añadir que esta opción (si finalmente nuestras Cortes se inclinan por ella) obliga a ser coherentes con lo decidido, esto es, a no pensar después la composición del Senado de manera que las voluntades presentes en la Cámara no coincidan con las que realmente existen en las Comunidades Autónomas y pueden adoptar acuerdos en nombre de ellas. No tiene mucho sentido encomendar al Senado tareas que suponen el encuentro entre Comunidades para que, después, la voluntad que allí se exprese no sea la efectiva en cada Comunidad. La estructura del Bundesrat alemán está pensada para evitar este riesgo. Pero no hay que creer que todo se reduce a copiar miméticamente dicha fórmula. Tal vez, utilizando sus propias experiencias, cada país pueda encontrar caminos sugerentes que conduzcan al mismo resultado.

Intentando, pues, ser fiel a lo que digo, esto es, a la coherencia debida con el Senado que se desea, entro a ver ya cuál podría ser la estructura y cuáles las funciones de dicha Cámara.

3. ESTRUCTURA DEL SENADO

3.1. *Composición de la Cámara*

En relación con la futura estructura del Senado, creo que existe un acuerdo bastante generalizado en seguir pensándolo como Cámara de representación territorial. Y a estas alturas del desarrollo de nuestro modelo de Estado no debería ser preciso añadir además ningún tipo de consideraciones sobre si el territorio a representar en dicha Cámara lo son las Comunidades Autónomas o lo son las provincias. Sin embargo, dado

que algunas propuestas se inclinan todavía hoy a favor de un sistema mixto en el que la provincia continuaría estando presente como circunscripción para la elección directa de senadores (10), parece necesario puntualizar las disfunciones que ello podría seguir produciendo en la vida de dicha institución. La principal de ellas, y muy clara, es que, por ese canal, el Senado no acogería ni podría poner en funcionamiento la voluntad diferenciada, y por tanto operativa, de las diecisiete Comunidades. Recibiría tan sólo, como ahora, un espectro plural de presencias de claro signo ideológico, idéntico, por tanto, al que ya existe en la Primera Cámara. Entiendo que esto tiene escasa importancia si después el Senado no va a cumplir auténticas tareas autonómicas y se va a limitar a revisar la legislación del Congreso. Pero si se desea hacer de dicha Cámara la sede reservada a la expresión de los intereses y a la canalización de los encuentros propios de un Estado compuesto, entonces es claro que la presencia de la provincia en el Senado sólo puede desvirtuar el modelo.

Planteado y concebido, pues, el Senado como Cámara de las Comunidades Autónomas, expresión que el artículo 69,1 de la

(10) Tal es el caso, por ejemplo, del proyecto de Senado elaborado por Fraga y expuesto primero en su discurso sobre el Estado de la Comunidad Autónoma de Galicia, de 1993, y después (con leves variantes) en un detalladísimo documento aparecido en 1994, al cual remitimos las referencias que aquí se hacen. Dicho proyecto mantiene los senadores provinciales (reduciéndolos a tres por provincia), al tiempo que aumenta el número de senadores autonómicos fijándolos en doble número que el de provincias por Comunidad. La consecuencia, de todos modos, sigue siendo un número mayor de senadores provinciales (158, elegidos por sufragio directo) que de senadores de procedencia autonómica (131 elegidos por los Parlamentos autonómicos). Y además, un enorme desequilibrio en la presencia de las distintas Comunidades; por ejemplo, Castilla-León tendría 48 senadores, donde otras Comunidades contarían sólo con 6. Vid. MANUEL FRAGA: *El Senado como Cámara de representación territorial*, 1994, pág. 60.

También mantiene a los senadores provinciales (cuatro por provincia, como ahora) PÉREZ LLORCA, en su comparecencia ante la Ponencia para la reforma constitucional, de 1 de febrero de 1995.

Constitución haría bien en introducir, ¿quiénes deben integrar nuestra Segunda Cámara?

Pues, en mi opinión, una composición adecuada y funcional del Senado podría basarse en los siguientes criterios:

a) En primer lugar, habría que admitir la figura del Senador por derecho propio, categoría que quedaría atribuida únicamente a los Presidentes de las diecisiete Comunidades Autónomas.

b) A su lado, sería muy conveniente introducir una figura original: la del Senador sustituto, pensada tan sólo para operar respecto de los Presidentes comunitarios, en su faceta de Senadores. La condición de Senador sustituto no se poseería a título personal, sino únicamente en virtud de la habilitación hecha por el Presidente de la Comunidad, Senador de pleno derecho, a quien deba reemplazarle en cada caso y para tarea concreta. Dicha habilitación sólo podría hacerla el Presidente autonómico a favor de los miembros de su Consejo de Gobierno, no teniendo que concretarla en un solo consejero y para siempre sino, antes bien, pudiendo realizarla en cada caso y para cada actividad en aquel miembro del Gabinete que poseyera la correspondiente competencia material. La virtud de esta fórmula parece estar clara: los Presidentes comunitarios tendrían así sitio en el Senado, como no puede ser menos; podrían intervenir por tanto, siempre que lo desearan, en sus debates y en sus votaciones; pero, en la medida en que no es esperable ni lógico que eso suceda con frecuencia, a su través y en su suplencia se filtrarían y adquirirían además presencia en las Cámaras –que a la postre, es lo que importa– los demás miembros de su Gobierno. Con ello se haría posible la existencia de encuentros sectoriales especializados dentro del Senado en los que podrían tener plena participación los responsables de la materia correspondiente en cada Comunidad. Sin embargo, ello no habría sucedido –como en cambio ocurre en el Bundesrat alemán– al precio de que los Gobiernos regionales copen toda la composición de la Cámara. Aquí esa presencia consumiría tan sólo un

escaño por Comunidad, bien que éste dotado de una adaptabilidad a las distintas situaciones que puede ser la verdadera utilidad de dicha figura.

c) A partir de aquí, el resto de los Senadores deberán ser designados por las Comunidades Autónomas en la forma que después se dirá. El problema fundamental a decidir en este punto es, por ahora, la determinación del número de Senadores que deba corresponder a cada Comunidad, cuestión en la que las dos fórmulas comúnmente utilizadas nos son conocidas. O se opta por el «principio de representación igual» y se concede un número idéntico de Senadores a todas las Comunidades, como hacen las Constituciones de los Estados Unidos y de Suiza, o nos inclinamos por el «principio de representación escalonada» y modulamos ese número con un correctivo que atienda también, en parte, a la población de cada territorio, como suele suceder en los Estados compuestos del área germánica (11).

Esta es la cuestión. Y, a mi juicio, la respuesta adecuada a la misma no debería plantear demasiadas dificultades, aunque probablemente terminemos discutiéndola mucho, como ha sucedido en la experiencia de cuantos Estados compuestos o federales han tenido que tomar tal decisión antes de ahora. Está claro que sólo la representación igual para todos los Estados es un «principio territorial», es decir, tiende a representar territorios en su compartida y común identidad como tales. La desproporción en el número de habitantes pertenece al terreno de la representación de individuos, esto es, de la representación poblacional, y consiguientemente tiene su lugar adecuado en la

(11) Como es bien sabido, la primera Constitución federal del mundo, la de los Estados Unidos, de 1787, optó por la representación igual de los Estados. También la Constitución de Suiza. Y así parecía corresponder a la lógica del modelo. Hasta que la Constitución de 1871 del Reich alemán abrió la práctica de una representación escalonada, bajo la clara presión de Prusia y de los grandes Estados. Desde entonces se ha convertido en un signo diferencial del federalismo germánico, y desde ahí –para bien y para mal– se ha exportado a otros lugares.

Primera Cámara. La única razón por la cual se suele plantear la conveniencia de ponderar en proporción a la población el número de miembros de la Cámara ha obedecido siempre al interesado deseo de los grandes Estados de reforzar su posición institucional frente a los pequeños, aunque ello contradiga la lógica más elemental del modelo. Presumiblemente, esto va a volver a suceder en el debate sobre la composición de nuestro futuro Senado. Y es muy probable que también aquí las Comunidades mayores impongan sus planteamientos a las pequeñas. Sin embargo, ello no restará un ápice de verdad a la superior coherencia que comporta el recurso al «principio de representación igual», o «tendencialmente igual», cuando se trata de establecer la composición de las Cámaras territoriales.

Viniendo ya a nuestro Senado, y persuadido de la lógica de cuanto arriba se dice, sin pretender, sin embargo, extremarla, me parece que sería admisible un cierto correctivo derivado del número de población de cada Comunidad, siempre que éste se mantenga en una banda que no rompa en exceso la condición básicamente territorial del modelo. Esa banda nunca debería ser superior a dos puntos, si no queremos que el Senado termine siendo el Congreso y deje de ser un foro para la comunicación entre Comunidades. Según ello, mi propuesta (vid. cuadro adjunto) sería atribuir seis Senadores a las Comunidades Autónomas con menos de dos millones de habitantes (cosa que sucede en diez Comunidades), siete Senadores a aquellas que tengan entre dos y cinco millones (situación que hoy se da en cuatro de ellas) y ocho Senadores a las Comunidades que superen los cinco millones de población (hay tan sólo tres en el total de las diecisiete). En fin, Ceuta y Melilla elegirían cada una de ellas dos Senadores. Creo que ésta es una fórmula que tiene en cuenta las diferencias de tamaño, pero sin desvirtuar con desproporciones injustificadas la común condición territorial que todas las Comunidades Autónomas comparten y que habrá que respetar si después se quiere que aflore en la posterior labor del Senado.

d) Finalmente, me parece que debería atribuirse un «plus» de representación, esto es, un Senador más, a las Comunidades

COMPOSICION DEL SENADO QUE SE PROPONE

Comunidad	Población	Senadores			
		Presid. Comun. *	Eleg. Parl. Auton.	«Plus» Comunid. Históric.	TOTAL
Cataluña	6.208.598	1	8	1	10
País Vasco	2.131.189	1	7	1	9
Galicia	2.812.962	1	7	1	9
Andalucía	7.249.662	1	8	-	9
Madrid	5.150.399	1	8	-	9
Com. Valenciana	3.998.841	1	7	-	8
Cast. y León	2.583.574	1	7	-	8
Cast.-Mancha . . .	1.718.242	1	6	-	7
Canarias	1.608.100	1	6	-	7
Aragón	1.204.185	1	6	-	7
Asturias	1.117.762	1	6	-	7
Murcia	1.099.651	1	6	-	7
Extremadura	1.093.942	1	6	-	7
Baleares	778.617	1	6	-	7
Cantabria	539.121	1	6	-	7
Navarra	532.836	1	6	-	7
La Rioja	267.163	1	6	-	7
Ceuta	-	-	2	-	2
Melilla	-	-	2	-	2
Total senadores .					136

* O Senador sustituto.

históricas. Esa condición (partiendo para determinarla de lo establecido por la Constitución española en su disposición transitoria segunda) la ostentarían tan sólo Cataluña, País Vasco y Galicia, sin que esta acotada lista deba quedar sometida a una discusión siempre peligrosa y distorsionante. Considero que ésta es una forma de reconocer, aunque sea de modo bastante testimonial, la condición diferenciada de tales Comunidades,

algo que puede ser –que es– de justicia hacer respecto de ellas, pero que además conviene también a las demás Comunidades Autónomas si ayuda a progresar en la integración institucional de todos los participantes dentro del modelo de Estado establecido por nuestra Constitución.

3.2. *Modo de elección*

Nos quedaría por establecer cómo se eligen los Senadores, lo que a todas luces tiene una trascendencia que no necesita ser subrayada, ya que en realidad es aquí –más que en la determinación de la composición del Senado– donde se decide quiénes van a estar presentes en la Cámara y, por tanto, con qué condición van a poder actuar después en las funciones que se les encomienden.

Precisamente por ello, no considero que deba utilizarse en este extremo el sistema de elección directa, atribuida a los propios ciudadanos, ya que mediante él tan sólo es posible alcanzar un Senado donde cada Comunidad esté representada por distintas fuerzas políticas en su condición de tales y en el que, por tanto, es lógico que el trabajo parlamentario termine siendo organizado por partidos en cuanto estructuras ideológicas y no por Comunidades Autónomas. Esta es, sin embargo, la fórmula que siguen en la actualidad los Estados Unidos (los cuales la adoptaron en 1913 mediante la enmienda XVII) (12)

(12) En su fórmula original, curiosamente, la elección la hacían las Legislaturas o Parlamentos de los Estados Federados. Interesa subrayarlo porque esa es la forma de elección que más adelante vamos a proponer aquí para nuestro Senado. Las razones por las que en USA no hubo inconveniente en abandonar hacia 1913 dicho modelo son las que se ponen de relieve en el texto: al no tener el Senado americano una especialización funcional en base a intereses territoriales, esto es, al ser sus funciones (salvo concretas variantes que no hacen al caso) iguales a las de la primera Cámara, es posible –y hasta más democrático– que su elección sea tan popular como la de la Cámara de Representantes.

y que igualmente rige hoy en Suiza y en Italia. Y (salvo Italia, por razones que tienen más que ver con la totalidad del sistema que con el modo de elección del Senado) hay que reconocer que su experiencia es positiva. Pero en tales países es lógico que así sea, dado que allí ambas Cámaras tienen prácticamente –salvado algún «plus» en el caso del Senado americano– las mismas funciones, sin que les sea preciso, por tanto, buscar ninguna adecuación a lo que entre nosotros serían los cometidos autonómicos de la Cámara.

Tampoco me parece trasladable a nuestra experiencia el modelo del Bundesrat alemán creado por los artículos 50 a 53 de la Ley Fundamental de Bonn y en el cual sus miembros, lejos de ser elegidos mediante sufragio, son directamente designados por los Gobiernos de los propios Estados o Länder, los cuales les envían además a la Cámara con un mandato imperativo, impidiendo así que puedan separarse de sus instrucciones (13). Como es lógico, la fórmula alemana garantiza al máximo aquello que andamos buscando, esto es, hacer que cada Estado esté presente en la Cámara con una voluntad unitaria, coincidente con la que detenta el poder en dicho territorio, y única que, por tanto, puede adoptar decisiones o asumir compromisos en nombre de aquél. Claro que, en estas condiciones, sí es posible concebir a dicha institución como lugar de convergencia de los Länder y encomendarle funciones que, de otro modo, serían impensables. Sin embargo, montar la Segunda Cámara de forma tan radical y cerrada sobre los Gobiernos de los Estados tiene notorios inconvenientes que no cabe desconocer. En Alemania esa fórmula es buena porque asume una larga tradición germánica según la cual su federalismo siempre contó

(13) Vid. la obra colectiva *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, Darmstadt, 1974. También, KONRAD REUTER: «Der Bundesrat als Parlament der Länderregierungen», incluido en H. P. SCHNEIDER y W. ZEH: *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlín-New York, 1989, págs. 1523 y sigs. Sobre la atención de Italia al Bundesrat como posible modelo a importar, vid. LORENZA VIOLINI: *Bundesrat e Camera delle Regioni*, Milano, 1989, y BARBARA PEZZINI: *Il Bundesrat della Germania federale*, Milano, 1990.

con una «carga gubernamental» muy fuerte, heredada de su etapa confederal en la que, como es lógico, quienes hablaban entre sí eran los Gobiernos de los Estados (14). No obstante, entre nosotros esa tradición no existe; e importarla para diseñar nuestro Senado llevaría, entre otras cosas, a primar en exceso el papel de los Gobierno regionales en detrimento de los Parlamentos autonómicos lo que, al final, jugaría contra el propio Estado de las Autonomías.

De ahí que considere que, para la cobertura del Senado, debe utilizarse un sistema de elección indirecto o de segundo grado en el que dicha designación quede confiada a los Parlamentos de las propias Comunidades Autónomas (15), fórmula que tiene además precedentes en la tradición española (16) y que, curiosamente, estuvimos a punto de adoptar en 1978, ya

(14) Lo ha visto muy bien entre nosotros, e interesa recordarlo, el profesor Trujillo: «El Bundesrat alemán –escribe–, modelo que de tanto predicamento goza entre nosotros, está estrechamente unido a un singular carácter gubernamental que constituye uno de los rasgos típicos del federalismo germano. Este carácter tiene una raíz histórica que se vincula a la importancia del principio monárquico en la Constitución de 1867/71 y a la configuración de la Alta Cámara como órgano colegiado federativo al que se imputa la soberanía, que no reside en el Kaiser sino en el conjunto de los Gobiernos aliados». Vid. GUMERSINDO TRUJILLO: «Reflexiones sobre el Senado en 1994», en *La reforma del Senado*, op. cit., Madrid, 1994, págs. 262-263. Para un enmarque más general de esta cuestión, vid. V. SCHOLL: *Der Bundesrat in der deutschen Verfassungsentwicklung. Reichsverfassung von 1871 und Grundgesetz*, 1982.

(15) La elección por los Parlamentos autonómicos es, hasta ahora, la fórmula sugerida en sus comparecencias por Jordi Solé Tura y Gregorio Peces-Barba. Miguel Roca dejó abierta la posibilidad de que la legislación de cada Comunidad optara entre la elección por la Asamblea o la designación por el Consejo Ejecutivo. Vid., no obstante, lo que se dice en nota 20.

En la doctrina, optan también por esta vía ELISEO AJA: *Perspectivas de la reforma...*, op. cit., pág. 220, DIEGO LÓPEZ GARRIDO («El País», 12-11-1994) y RAMÓN PUNSET: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1987, pág. 219 y sigs.

(16) Efectivamente, el artículo 52 del Proyecto de Constitución Federal de la I República Española decía que: «Los senadores serán elegidos por las Cortes de sus respectivos Estados».

que era la recogida en el Anteproyecto constitucional (17) que inicialmente se manejó.

Llegados aquí, cabría creer que optamos por el «modelo austriaco», puesto que (una vez que Estados Unidos abandonaron este criterio en 1913) tan sólo la Constitución austriaca de 1920 mantiene dicha forma de elección indirecta confiada a los Parlamentos de los Estados miembros (18). Sin embargo, no es del todo esa la fórmula a la que aquí intentamos orientar nuestras preferencias, ya que en Austria esa elección se realiza usando un procedimiento proporcional y en el caso del Senado español parece que deberíamos optar por un sistema

(17) Es una curiosidad a veces olvidada (cuando hablamos de la reforma del Senado y de la posibilidad de convertirlo en una auténtica Cámara de las Autonomías) que el Anteproyecto de 5 de enero de 1978, primer borrador de nuestra Constitución, preveía precisamente un Senado basado en las Comunidades Autónomas y elegido por las Asambleas regionales. Su artículo 60, al que puede tener algún valor que ahora recordemos, decía 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 sus miembros, por un período igual al de su propia legislatura, con arreglo a un sistema de representación proporcional y de manera que se asegure la representación de las diversas áreas del Territorio.

3. Cada Territorio Autónomo designará diez senadores y otro más por cada quinientos mil habitantes o fracción superior a doscientos cincuenta mil habitantes. Ningún Territorio Autónomo podrá designar un número de senadores igual o mayor al doble del número de senadores que corresponda a otro Territorio Autónomo.

4. Al comienzo de cada legislatura, el Congreso de los Diputados, por mayoría de tres quintos de votantes que represente, al menos, la mayoría absoluta de la Cámara, podrá elegir hasta veinte senadores de entre personas que hubieran prestado servicios eminentes en la vida cultural, política, económica o administrativa de España.»

(18) Lo que se dice en el texto no es cierto plenamente. La actual Constitución de la Federación Rusa, de 12 de diciembre de 1993, ha previsto una Segunda Cámara, el Consejo de la Federación, integrado, según su artículo 95,2, por dos representantes de cada miembro federado: uno designado por el órgano ejecutivo y otro por el órgano legislativo territorial. Con todo, hasta ahora es sólo un proyecto inaplicado, pues la primera elección se ha hecho directamente por la población de los distintos territorios.

muy distinto. No es impertinente traer aquí a colación las críticas que los propios constitucionalistas austriacos suelen dirigir al Bundesrat o Consejo Federal de Austria, basadas sobre todo en su modo de elección. Según tales críticas, la Segunda Cámara de ese país no ha superado la prueba de su utilidad como Cámara de los Länder y vegeta hoy como un órgano bastante vacío de poder porque, pese a ser elegida desde las Dietas de los Estados –lo que no era una mala opción–, el empleo de una fórmula electoral proporcional para su cobertura ha impedido (igual que vimos que sucedía en el caso de la elección directa por los ciudadanos) que los distintos Länder tengan en la misma una presencia unitaria. Al Bundesrat austriaco llega por cada Land un espectro tan abierto de opiniones como el que proporcionalmente existe en la Dieta de procedencia, y es claro que, desde esos presupuestos, no hay modo de establecer después en la Cámara de los Estados un auténtico diálogo territorial (19). Quienes hablan en ella no

(19) Muy ilustrativo es, por ejemplo, lo que dice Heinz Schäffer, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Salzburgo y prestigioso experto en el tema, autor de *Der Bundesrat*, Köln, 1955. Para Schäffer, en un trabajo destinado precisamente a servir de texto de apoyo al debate sobre nuestro futuro Senado: «En la actualidad reina una gran unanimidad acerca de que el Bunderat o Consejo Federal no ha superado la prueba en cuanto institución llamada a hacer valer la voluntad de los Länder en la legislación de la Federación.» Pero lo que nos interesa es saber cuáles son, según él, las causas de ese fracaso: «Su debilidad –dice sobre ello– se enraiza jurídicamente en el modo de elección sus miembros... La elección la efectúan las Dietas de los Länder respetando proporcionalmente la fuerza respectiva de los partidos representados en las Cámaras de los Länder... Esta construcción y los modos de comportamiento político han hecho que el Consejo Federal caiga completamente bajo la influencia de los partidos políticos... utilizado en parte como *noviciado* para parlamentarios inexpertos o como *retiro* para meritorios *soldados* del partido. De ahí que se recurra maliciosamente al símil ferroviario del Bundesrat como *via muerta de mandatos parlamentarios*.» Y añade: «...en la práctica la formación de la voluntad política del Consejo federal está guiada predominantemente por consideraciones táctico-partidistas y sólo en escasa medida por los intereses de los Länder.» Ver, HEINZ SCHÄFFER: «El Consejo Federal Austriaco: Derecho Constitucional, práctica política, planes de reforma», en *La reforma del Senado*, *op. cit.*, págs. 298-402. Sobre el Bundesrat austriaco, puede verse también PHILIPPE WAGUET: «Austrie. Le Bundesrat», en MASTIAS ET GRANGE: *Les Secondes Chambres du Parlement en Europe occidentale*, París, 1987.

son los Länder; son los partidos, que tan sólo reproducen el debate ya habido en la Primera Cámara, aunque ahora con mucho menos peso y mucha más languidez.

Precisamente esto es lo que hace que, en mi criterio, la elección de los Senadores deban hacerla los Parlamentos autonómicos utilizando un sistema mayoritario y además de lista (20). Creo que, por esta vía, cada Comunidad podría hacer llegar al Senado una voz uniforme, coincidente además con la mayoría que gobierna en aquélla, sin convertir por esto a la Segunda Cámara en una especie de «Dieta de los Gobiernos» como vimos que era el Bundesrat alemán y sin recurrir, como allí también se hace, a la imposición de un mandato imperativo.

Si esta propuesta pareciera muy extremada y se considerase oportuno incluir también dentro del Senado la voz de la oposición existente en cada Comunidad, eso podría conseguirse tan sólo con hacer que el sistema mayoritario y de lista utilizado en dicha elección incluyera una cláusula de voto limitado o voto restringido. Cada lista habría de incluir tantos nombres como puestos de senadores menos uno, debiendo dejar así el restante al cabeza de la lista del primer partido de la oposición. De todos modos, el sistema nunca debería desvirtuarse ampliando ese voto limitado a más de un escaño. Puede que sea positivo que el Senado tenga conocimiento de la existencia de posiciones alternativas allí donde las haya; pero sería un error afectar, más allá de esta concesión, el sentido unitario de la voluntad de cada Comunidad Autónoma. La posibilidad de que la oposición intervenga e influya en el debate de la política autonómica perteneciente a su propia Comunidad puede y debe tener otro

(20) Hay que advertir aquí que ningún proyecto de los citados en la nota 15, pese a inclinarse por la designación confiada a los Parlamentos territoriales, incluye la previsión del sistema mayoritario de lista como forma de elección por los Parlamentos autonómicos. Esta es, en parte, la originalidad del proyecto que aquí se diseña; su lógica, muy clara a la luz del ejemplo austriaco, puede que haya quedado ya de manifiesto en el texto, pero esperamos que se vea reforzada al hablar de las funciones de la Cámara.

momento y otro formato, como intentamos explicar más adelante en el epígrafe destinado a tratar las relaciones de los Senadores con sus Parlamentos territoriales.

Naturalmente, la duración del mandato de los Senadores quedaría vinculada, a partir de aquí, a la de las legislaturas de los Parlamentos autonómicos que los eligieron, debiendo considerarse prorrogado dicho mandato hasta su sustitución por los nuevos Senadores, toda vez que ahora es imposible la designación de todos los miembros de la Cámara Alta en una fecha común. El Senado pasaría así a ser una Cámara cuasi-permanente, desvinculada del ritmo de las legislaturas del Congreso y, como es lógico, dado su origen y carácter, no sujeta a disolución.

3.3. *Texto de la reforma que se propone*

A la vista, en fin, de la argumentación que procede, estimo que el artículo 69 de la Constitución española debería quedar redactado en los siguientes términos:

«Artículo 69

1. El Senado o Cámara de las Comunidades Autónomas es la representación territorial del Estado.
2. Los Presidentes de las Comunidades Autónomas serán Senadores por derecho propio. Podrán hacerse sustituir, cuando así lo estimen pertinente, por un miembro de su Gobierno, el cual adquirirá, a estos efectos y mientras desempeñe dicha función, la condición de Senador sustituto. La citada habilitación podrá hacerse a favor de distinto miembro del Ejecutivo autonómico para cada diferente tarea.
3. Las Comunidades Autónomas elegirán seis Senadores si su población no excede de dos millones de habitantes, siete Senadores si su población está entre dos y cinco millones, y ocho Senadores si cuentan con más

de cinco millones de habitantes censados. La elección la realizarán los Parlamentos Autonómicos mediante un sistema mayoritario y de lista, debiendo, sin embargo, incluir las listas que se presenten un nombre menos de los necesarios para cubrir todos los puestos sometidos a elección. El mandato de los Senadores no estará sometido a instrucciones ni será revocable por el Parlamento que los eligió.

4. Cataluña, País Vasco y Galicia, en su condición de Comunidades históricas, elegirán un Senador más.
5. Ceuta y Melilla elegirán dos Senadores cada una de ellas.»

Habría que modificar, asimismo, los artículos 99,5 y 115 de la Constitución al solo fin de eximir al Senado de la posibilidad de disolución.

4. FUNCIONES DEL SENADO Y MODO DE EJERCERLAS

4.1. *Funciones*

Pasemos a hablar, por fin, de las funciones del Senado. En este tema, me permitiría recordar que tenemos ya parte del camino andado, puesto que acordamos hacer del Senado una Cámara autonómica no limitada al sólo conocimiento y consideración de las leyes. A ese presupuesto, pues, me atengo, con lo cual el dilema será saber qué otras áreas o cometidos es lógico encomendar, según ello, a dicha Cámara Alta.

Si acaso, añadiría una sola precisión más, dado que la misma tiene también un cierto sentido preliminar: consiste en subrayar la conveniencia de comenzar a pensar a Congreso y a Senado como Cámaras especializadas, con funciones diferentes y, por tanto, con competencia plena cada una en su propia esfera de actuación. Hoy no es posible ver las cosas de este modo, ya que, según el actual texto de nuestra Constitución, ambas Cá-

maras coparticipan en casi todas las labores. Y tampoco en adelante podrá serlo por lo que se refiere a la actividad legislativa de la que sea parte el Senado, dado que, como es lógico, no será posible excluir de tal actividad al Congreso. Pero sí debería suceder en todo lo demás. Después tendremos ocasión de volver sobre ello.

Vayamos, en fin, a las funciones que deben corresponder al Senado en su condición de Cámara territorial:

1) En primer lugar, creo que el Senado debe intervenir en la función legislativa. Pero estimo que debe hacerlo tan sólo en cuanto ésta afecte a intereses autonómicos. Comenzaríamos de este modo a ser fieles a ese principio de especialización de las Cámaras del que acabamos de hablar, ya que con ello el Congreso recibiría en plenitud la capacidad legislativa para el resto de las leyes. Así, además, simplificaríamos notablemente nuestro procedimiento legislativo, que hoy es, en exceso, lento y complicado. A cambio de esta reducción del ámbito de su actividad normativa, el Senado debe ver reforzado —eso sí— su papel y aun la calidad de su voluntad última sobre aquellas leyes que requieran su intervención; al menos, sobre algunas de ellas.

Esta participación del Senado en la función legislativa puede producirse de distinta manera, según dos supuestos claramente diferenciados:

Un primer tipo de leyes, concebidas a partir de la reforma que se propone como «leyes de prevalencia del Senado», deberían tramitarse en primer lugar en esta Cámara y, en caso de discrepancia con el Congreso de los Diputados sobre su contenido, la votación del Senado en la que éste se ratifique en su criterio debería prevalecer sobre el voto de la primera Cámara a la hora de decidir la suerte final de la ley. Naturalmente, el elenco de leyes a las que afectaría dicho régimen tendría que fijarlo taxativamente la Constitución. En mi criterio, ese listado habría de incluir los siguientes tipos normati-

vos: 1) Las Leyes orgánicas para la reforma de los Estatutos de autonomía, que así verían alterado el orden de prevalencia entre las Cámaras establecido para las demás Leyes orgánicas; 2) las leyes marco, las leyes orgánicas de transferencia y las leyes de armonización, previstas en el artículo 150 de la Constitución española, lo que apenas necesita ser justificado; 3) y, finalmente, las leyes que regulan por vía general el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas al que se refiere el artículo 157,3 de nuestra Constitución.

Un segundo supuesto debería abrir la posibilidad de que el Senado interviniera además en la elaboración de otras leyes no incluidas en ese estricto listado. Ahora bien, ello no debería ocurrir en cualquier caso (lo que iría en contra de la competencia plena que acabamos de reconocer al Congreso) sino tan solo cuando la ley afectase, de alguna manera, a intereses autonómicos (21). En este supuesto, sería el propio Senado el que debería poder decidir que concurre tal circunstancia, avocando con ello la ley a su conocimiento y enmienda. Perfectamente podría hablarse, por tanto, de «leyes avocables a enmienda del Senado». Sin embargo, la intervención de dicha Cámara en este segundo tipo de leyes no debería comportar ni su prioridad en la tramitación ni su prevalencia final, pudiendo decidir en última instancia el Congreso.

Una Comisión de Competencia legislativa del Senado vendría a cerrar la lógica del modelo, ocupándose de dos delicados cometidos sin cuya buena resolución todo sistema de deslinde

(21) Cabe ejemplificarlo con todas aquellas leyes que las Cortes Generales han elaborado en 1994 y sobre las cuales ha operado ya el artículo 56 b) del reformado Reglamento del Senado, el cual ordena a la Comisión General de las Autonomías emitir informe acerca del contenido autonómico de todo proyecto y proposición de la ley del que deba conocer después el Pleno de la Cámara. Así, por ejemplo, el proyecto de ley de autonomía del Banco de España (respecto del que el Senado pretendió que incluyera la comparecencia del Ministro para informar sobre el candidato propuesto como Gobernador de dicho Banco) o el proyecto de ley de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial (con un importante contenido autonómico).

entre Congreso y Senado será siempre fuente de conflictos inacabables. Podría revisar, en primer lugar, cuándo el Gobierno ha evitado calificar a un proyecto de ley como «ley marco» o «de armonización» o de cualquier otra forma reservada a la prevalente decisión de la Cámara Alta a fin de hurtarla a la competencia de ésta. Y tendría además que decidir qué leyes afectan a intereses autonómicos y deben quedar avocadas, por tanto, al conocimiento del Senado. En este último caso, el acuerdo de la Comisión del Senado, no contradicho por su Pleno, debería bastar a la avocación de la ley, sin que el Congreso pudiera oponerse a la misma. En el primer supuesto, cabría esa oposición del Congreso y aun del Gobierno autor del proyecto, pero el Pleno del Senado debería poder salvar una y otra, en su caso, con su voto.

Las leyes calificadas como «básicas» por el Estado (por la elemental razón de que ellas marcan la frontera a partir de la cual las Comunidades Autónomas pueden comenzar a establecer su legislación de desarrollo), las leyes relativas al régimen de las Corporaciones locales (tan próximas a la actividad de las Comunidades Autónomas) y las secciones de la Ley de Presupuestos que afecten a la financiación de las Comunidades, deberían ser enviadas a conocimiento y enmienda del Senado sin que tuviera que mediar para ello el dictamen de la Comisión de Competencia Legislativa (22).

(22) No se ha contemplado en el texto, para así dejar este extremo más abierto a la consideración del lector (e incluso a nuestra propia consideración), la posibilidad de que el Senado (que, de este modo, no intervendría en todas las leyes) intervenga, en cambio, en la elaboración y aprobación de los reglamentos cuando éstos tengan también un contenido autonómico que lo justifique.

En Alemania, como es bien sabido, el Bundesrat sí puede hacerlo, según el artículo 84,2 de su Ley Fundamental. En desarrollo de dicha norma, el Gobierno viene obligado a remitir al Bundesrat el «borrador» o proyecto de la norma, y el Bundesrat puede oponerse a ello, lo que generalmente abre una útil negociación entre ambos. La recientísima reforma constitucional de 27 de octubre de 1994 añade un párrafo 3 al artículo 84, según el cual además el Bun-

2) Aparte de la actividad legislativa, es lógico que el Senado conozca de todos los asuntos relacionados con la financiación de las Comunidades Autónomas que no deban adoptar forma legislativa ni hayan llegado a su sede a través de una ley. Una Comisión o Comité especializado, con presencia de los Ministros competentes y de los Consejeros de Hacienda en su condición de Senadores sustitutos, a los que cabría unir algún otro senador, podría trasladar al Senado como su marco más adecuado, esto es, como Cámara de las Autonomías, buena parte de las funciones que hoy cumple el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, creado en su día por el artículo 3 de la LOFCA de 22 de septiembre de 1980.

Y, por supuesto, el Senado tendría que ser el lugar donde se decidiera la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial que, a partir de aquí, no debería adoptar forma de ley ni tendría por qué pasar a conocimiento del Congreso de los Diputados.

3) En tercer lugar, el Senado es, en mi criterio, la instancia donde debe desarrollarse el núcleo fundamental de las relaciones de cooperación, encuentro y conciliación propias de un Estado compuesto. La condición de Senador de los Presidentes de

desrat adquiere una especie de «iniciativa de reglamento» ya que puede él también enviar proyectos de decreto al Gobierno por si los quiere considerar.

Entre nosotros, al menos la intervención en la elaboración de ciertas normas reglamentarias tendría bastante razón de ser. Pensemos que se ha dado por buena la práctica que permite que el Estado dicte «reglamentos básicos» en el ámbito de su competencia normativa básica, lo que hace que la razón para analizarlos no sea muy distinta de la que opera en el caso de las leyes que tienen ese carácter. Y, sin ser básicos, es posible pensar en reglamentos que, por razones muy diversas, no resultara un desatino que el Senado se pronunciara sobre ellos. Lo diremos con un ejemplo de fecha 1994: el Decreto 1693/94, de Organización de la Administración turística del Estado se produce en una zona, el turismo, que es competencia autonómica. Nada más natural, pues, que las Comunidades Autónomas quisieran conocer y dictaminar en el Senado dicha norma.

Comunidad permite hacer del Senado la sede de esa Conferencia de Presidentes (23) cuya creación se pidió con tanta insistencia en el último Debate sobre el Estado de las Autonomías. E igualmente sería posible incluir en la Cámara unas estructuras semejantes a las actuales Conferencias Sectoriales, las cuales podrían conservar incluso esta denominación, dando cabida en su seno, al lado del consejero correspondiente, a un Senador más por cada Comunidad Autónoma. No revelo nada que no sea conocido si digo que la experiencia de estas Conferencias Sectoriales –muy positiva, en líneas generales– varía bastante de unas a otras, dependiendo en buena medida de la disposición del Ministerio convocante. Parece, por tanto, que su inserción en la futura estructura del Senado podría permitir darle a tales Conferencias un estímulo homogéneo, independiente de la personalidad de ningún sujeto impulsor, a la par que, por este camino, se lograría convertir a dicha Cámara en la auténtica plataforma habilitada por nuestro Estado autonómico para el debate de las distintas políticas sectoriales (24).

Algo semejante hay que decir por lo que se refiere a la celebración de Convenios de colaboración. Ellos expresan, en realidad, la trama de relaciones de concertación que va concretando el tejido cooperativo de este Estado de las Autonomías. Sin

(23) Dice Sánchez Amor que: «Así como los Consejeros autonómicos se conocen, establecen contactos personales y negocian cara a cara con sus homólogos de otras Comunidades, generalmente en las conferencias sectoriales, pero también en multitud de foros no oficiales, no sucede lo mismo con los Presidentes, que no se encuentran más que en actos protocolarios poco propicios para intercambios de ideas en grupo. Hasta tal punto es así que los foros interregionales europeos (Comité de Regiones, ARE) parecen estar siendo los únicos ámbitos en los que los Presidentes tienen ocasión de tratarse más personal y distendidamente y pueden intercambiar opiniones sobre cuestiones de política nacional». El Senado podría ayudar a remediar dicha situación. Vid. el texto citado, en IGNACIO SÁNCHEZ AMOR: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, pág. 109.

(24) Como se sabe, las Conferencias Sectoriales aparecieron previstas en el artículo 4 de la Ley 12/1983, del Proceso autonómico, y después en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

embargo, su práctica ofrece defectos notorios que todos conocemos y que, al parecer, cuesta trabajo superar. El principal de ellos es el casi exclusivo formato bilateral que dichas relaciones siguen empeñadas en adoptar. Es curioso –y muy expresivo– que los Convenios no se discutan entre las Comunidades que los van a firmar y el Estado, sino entre el Estado y cada Comunidad de forma aislada. El texto final que se firma es siempre el mismo, pero se elude el lógico y enriquecedor debate multilateral para acabar acordándolo bilateralmente (25). Así se entiende que los llamados «Convenios de Conferencia Sectorial» previstos en el artículo 5,3 de la Ley 30/1992, que debían ser fruto del fértil encuentro multilateral habido en tales Conferencias Sectoriales, no hayan conocido ninguna aplicación (26). En segundo lugar, hay que aludir además al que tal vez es el defecto mayor de esta figura, esto es, al carácter vertical que tales documentos de concertación siempre adoptan. Se trata, en todo caso, de Convenios Estado-Comunidad, sin que, como es sabido, los acuerdos entre Comunidades aparezcan prácticamente por ninguna parte. De nuevo estamos, por tanto, ante una realidad vigorosa y en progresivo desarrollo, pero falta de un encuadre y de una articulación institucional adecuada.

(25) Como información que avale y complete lo que se dice en el texto, valga recordar que en 1994 se han firmado 220 Convenios; de ellos, 148 son, en realidad, 20 que se han firmado bilateralmente con bastantes Comunidades. Por ejemplo, el *Convenio sobre asistencia técnica en materia de conservación y restauración de bienes culturales* se ha firmado 15 veces con quince sucesivas Comunidades. El *Convenio sobre Servicios Sociales* se ha suscrito por separado en 14 ocasiones... El resto de la lista es muy similar. La información completa puede verse en ENOCH ALBERTI: «Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas», en *Informe sobre las Comunidades Autónomas, 1994*; Barcelona, 1995, vol. 1, pág. 67 y sigs.

(26) Sobre las esperanzas y posibilidades de actuación multilateral que abrieron los *Convenios de Conferencia Sectorial* cuando la Ley 30/1992 los creó, puede verse lo que dice GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES en «Las Conferencias Sectoriales y los Consorcios en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», incluido en *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Seminario celebrado en Barcelona el 7 de mayo de 1993. Barcelona, 1993; pág. 43 y sigs.

El Senado debería ser, pues, el lugar natural de debate y concertación entre las Comunidades Autónomas, y entre éstas y el Estado. La celebración de Convenios (con total flexibilidad en cuanto al modo de concebirlos, esto es, admitiendo tanto Convenios multilaterales en el marco de las Conferencias o Comisiones Sectoriales, como Convenios plurilaterales celebrados tan sólo entre las Comunidades afectadas; tanto Convenios con presencia del Ministro correspondiente, como Convenios entre Comunidades al margen del Gobierno...) debería tener, en definitiva, por sede al Senado, el cual, sería lógico además que conociera de ellos con competencia exclusiva y con muchas menos formalidades de las que hoy exige el absurdo artículo 145 de la Constitución. No tiene ningún sentido que el Senado sea la Cámara de las Autonomías y que, para un acuerdo entre Comunidades que surge (como es el que decide constituir el «Arco del Mediterráneo»), el mismo esté largo tiempo pendiente de lo que resuelva sobre dicho texto el Congreso de los Diputados. La especialización de las Cámaras debe impedir en el futuro estas innecesarias obstrucciones, dejando que el Senado ostente toda la competencia en cuanto tenga que ver con la actividad de cooperación propia del Estado de las Autonomías (27).

(27) Aunque no se menciona en el texto, el Senado podría cumplir también una útil *función arbitral* en relación con los conflictos que enfrentan a Comunidades y Estado o a Comunidades entre sí. Bastaría con constituir una Comisión a la que las partes pudieran someter voluntariamente sus diferencias antes de tener que llegar al Tribunal Constitucional. Esa Comisión actuaría más como sede de arbitraje y negociación que como juez de tales diferencias, y no impediría la sustanciación jurisdiccional del conflicto, aunque muchas veces podría hacerla innecesaria. El profesor y magistrado del Tribunal Constitución LUIS LÓPEZ GUERRA, en su trabajo sobre «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», aparecido en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 1, pág. 77 y sigs., 1988, ha recordado que muchos conflictos que enfrentan a Estado y a Comunidades tienen una engañosa «apariencia jurídica» que es la que ha llevado a «judicializarlos» en exceso cuando la verdad es que, dada su clara naturaleza política, se resolverían mucho mejor en el terreno de la negociación y del acuerdo. La actividad de concertación del Senado podría actuar en ese sentido.

4) En cuarto lugar, el Senado debe servir para dar respuesta institucional a otra de las conocidas exigencias que plantea un Estado compuesto: la necesaria participación de los Estados (en nuestro caso, de las Comunidades Autónomas) en el proceso de formación de la voluntad central llamada a hacerse presente en las relaciones con otros Estados y, sobre todo, con la Unión Europea.

Las soluciones comparadas son aquí muy expresivas de lo que importa el adecuado o inadecuado diseño de la Segunda Cámara a la hora de encomendarle ciertas tareas. Alemania, mediante reforma constitucional de 21 de diciembre de 1992, ha ampliado la competencia del Bundesrat a fin de encargarle todo cuanto tenga que ver con las demandas de integración de los Länder en la determinación de la posición alemana respecto de la Unión Europea y aun con la participación física de los Estados en las delegaciones que deben representar dicha posición (28). Austria, sin embargo, ha tenido que crear a tal efecto

(28) En Alemania, la reivindicación de los Länder respecto de la participación en asuntos europeos es tan vieja como la firma del Tratado de la CECA. Hasta 1979 tan sólo se tradujo en la obligación del Gobierno de informar en el Bundesrat sobre cuanto afectara a los intereses de los Länder. Pero en ese ambiente fue surgiendo la práctica de una comunicación e intercambio mutuos que iba más allá de la estricta información. También se creó la figura del Observador de los Länder, mecanismo que después ha resultado crucial para articular las relaciones Gobierno alemán-Länder-Unión Europea.

A partir de 1979, el Gobierno alemán se comprometió a no separarse de la posición de los Länder, en su negociación con Europa, cuando aquellos tuvieran una posición unitaria, e incluso a añadir dos representantes de los Länder a la delegación alemana cuando ello fuera posible.

La regla de la unanimidad, con todo, dificultaba la eficacia de tal mecanismo. Así que, con ocasión de la ratificación del Acta Unica Europea, que necesitaba la aprobación del Bundesrat, los Länder presionaron para obtener mejores condiciones, logrando del Estado la adopción de un procedimiento muy minucioso que vincula al Gobierno aunque no exista unanimidad sino mayoría. Se admite incluso que los representantes de los Länder puedan asumir la dirección de las delegaciones negociadoras.

Todo eso pasó a la reforma constitucional de 1992 (arts. 23, 50 y 52,3,a) que confirma el Bundesrat como sede de tal concertación para las relaciones con

un órgano específico al margen del Bundesrat, dado que el sistema proporcional de elección de sus miembros hace –según vimos– que los Länder no tengan en él una voz unitaria (29). Con el modelo de Senado que aquí se propone, esta dificultad no existiría y podríamos ir perfectamente a la solución alemana. El Senado sería, así, la Cámara que daría cauce y aportaría estructura a esa participación de las Comunidades en las decisiones del Estado relativas a la política europea.

Una vez más, debería prolongarse aquí la experiencia española en la materia, aprovechando a tal fin lo hasta ahora elaborado por la «Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas». En particular, podría ser de utilidad el modelo que se deduce del *Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos Comunitarios Europeos a través de las Conferencias Sectoriales*, alcanzado por Estado y Comunidades el 30 de noviembre de 1994 en el seno de la citada Conferencia. Ese modelo, bastante original entre los sistemas comparados, propone utilizar las Conferencias Sectoriales como canal para articular también a su través la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones estatales relativas a la política europea de cada sector, con lo cual, puesto que acabamos de proponer que toda esa malla de Conferencias Sectoriales se traslade al Senado, parece que no habría inconvenientes desde este ángulo –sino todo lo contrario– para que nuestra Cámara de las Autonomías operara

la Unión Europea. Vid. EDUARD ROIG: «La participación de los entes regionales: una perspectiva comparada», en *Informe sobre...*, *op. cit.*, pág. 577 y sigs.

(29) Austria no utiliza a este fin el Bundesrat o Cámara Federal, sino que crea un órgano específico de encuentro entre los Länder para articular tales relaciones. Se trata de la *Integrationskonferenz der Länder*, curiosamente integrada por los Presidentes de los Estados, pero externa a la Cámara. Ello no obstante, se trata también de una regulación avanzada que llega a la posibilidad de que los representantes de los Estados federados dirijan las delegaciones ante la Comunidad Europea. La reforma constitucional de 1994 ha formalizado todos estos cambios; no nos ocupamos de ella porque, como acabamos de decir, no afecta a la Segunda Cámara. Vid. el trabajo de EDUARD ROIG citado en nota anterior.

como foro de relación de las Comunidades con Europa, aprovechando así nuestros propios esquemas y experiencias (30).

5) El diseño de las funciones del Senado no quedaría completo si no hiciera alguna referencia a la función de control. Creo que ésta debe conservarla el Senado, pero adecuada a su nueva estructura y condición, esto es, reducida a los instrumentos de control ordinario (preguntas, sesiones de información...) y referida a las solas cuestiones que transparenten algún contenido o interés autonómico.

6) En fin, innecesario, es decir, que el Senado debe mantener aquellos cometidos y prerrogativas que son coherentes con su nueva configuración y que hoy le reconocen determinados preceptos constitucionales. Algunos de esos cometidos son incluso cruciales, como la competencia sobre ejecución forzosa de obligaciones constitucionales por parte de las Comunidades Autónomas, prevista en el artículo 155. Otros pueden ser instrumentos muy estimables desde ciertos ángulos, como la capacidad para recurrir la inconstitucionalidad de una ley, mencionada en el artículo 162,1,a), o como la facultad de proponer Magistrados para el Tribunal Constitucional a la que se refiere el artículo 159,1.

4.2. *Funcionamiento*

Sólo dos palabras añadiría, no referidas ya a las funciones, sino al funcionamiento de la Cámara, esto es, al modo en que

(30) Se ocupan de ello PABLO PÉREZ TREMP: «Comunidades Autónomas, Estado y Unión Europea», muy preocupado por todo lo que, no obstante, le queda aún por andar al modelo español de relaciones entre Comunidades Autónomas y Unión Europea. Y ENOCH ALBERTI: «El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos», ambos en *Informe sobre...*, *op. cit.*, pág. 600 y sigs. y 590 y sigs., respectivamente.

ésta debe trabajar. Si se ha entendido bien cuanto hemos dicho hasta ahora, creo que no habrá mayores dificultades en convenir que sólo la actividad legislativa del Senado responde al patrón clásico de lo que solemos entender por un Parlamento y, en consecuencia, sólo a ella deberían trasladarse las reglas básicas del trabajo parlamentario; fundamentalmente, la necesidad de que todo quede orientado a la aprobación final por el Pleno y la exigencia de decidir siempre por mayoría. Es claro que estas reglas no tienen ningún sentido en actividades (como las de concertación, pero también otras) que incluyen sólo a varios participantes y en las que lo que se busca es un acuerdo común y no una voluntad vencedora. Quiere ello decir, pues, que el Senado que asumiera las funciones a las que acabo de referirme debería gozar de la mayor libertad reglamentaria a la hora de poder diseñar sus propias estructuras. Tendría que trabajar en Comités o Consejos sectoriales especializados, o en Comisiones constituidas tan sólo por las partes interesadas en la cuestión correspondiente. Y, lo que es más importante, tendría que hacerlo teniendo esos Consejos o Comisiones competencia plena sobre el tema de que se trate. Salvo que su contenido lo justifique, no tiene ningún sentido que, en un Senado de las características del que describo, todo tenga que pasar por el Pleno y quedar reservado a su decisión final. Sería, sencillamente, asfixiar, entorpecer e impedir procesos requeridos de una fluidez e informalidad que le son consustanciales.

4.3. *Texto de la reforma que se propone*

Recogiendo, pues, las líneas generales de la reforma propuesta, los artículos 69 (al que se añade ahora un párrafo 6), 75,1 y 90, deberían quedar redactados del modo siguiente:

«Artículo 69.6

Corresponde al Senado:

- a) Intervenir en la legislación, con el alcance y en los términos establecidos por el artículo 90.

- b) Articular las relaciones de colaboración entre las Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado, operando así como foro de concertación de políticas y de superación de conflictos.
- c) Posibilitar la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado relacionada con otros Estados y, en particular, con la Unión Europea.
- d) Controlar al Gobierno en todo lo que afecte al interés de las Comunidades Autónomas.
- e) Decidir aquellas cuestiones que tengan que ver con la financiación de las Comunidades Autónomas y con la existencia de desequilibrios económicos interterritoriales.
- f) Cuantas otras funciones le atribuya una ley, relacionadas con su condición como Cámara de las Autonomías.»

«Artículo 75

1. El Congreso de los Diputados funcionará en Pleno y por Comisiones.
2. El Senado lo hará también así para el ejercicio de su actividad legislativa, pudiendo adoptar en lo demás las estructuras que su Reglamento estime más adecuadas. Cuando el contenido de algunas de sus funciones así lo aconseje y el Reglamento de la Cámara lo establezca, los órganos en que se concreten tales estructuras actuarán con competencia plena, sin que sus acuerdos deban pender necesariamente de la aprobación del Pleno. Pese a lo establecido en el artículo 79,2, su sistema de adopción de decisiones no tendrá por qué ser el de votación por mayoría, si el Reglamento del Senado opta por otro más adecuado a la naturaleza del acuerdo de que se trate.»

«Artículo 90

1. Los proyectos de reforma de los Estatutos de Autonomía, los de las leyes a las que se refiere el artículo 150 y los de aquellas que regulan por vía general la financiación de las Comunidades Autónomas según lo establecido en el artículo 157,3, se tramitarán en primer lugar en el Senado. Si el Congreso enmendase el proyecto, y el Senado no aceptara sus enmiendas, prevalecerá el criterio de esta última Cámara y la ley se promulgará en los términos en que la misma la votó. Cuando alguna de tales normas deba ser una Ley orgánica, la votación final por mayoría absoluta a la que se refiere el artículo 81 corresponderá al Senado.
2. Los demás proyectos de ley serán elaborados exclusivamente por el Congreso de los Diputados, a no ser que el Senado aprecie que su contenido afecta a intereses autonómicos y los atraiga a su facultad de enmienda. En este caso, el Congreso no podrá oponerse a dicha decisión, pero tramitará la ley en primer lugar y estará capacitado para superar las enmiendas del Senado si se ratifica en su texto inicial.
3. Una Comisión de Competencia Legislativa constituida en el Senado decidirá cuándo un proyecto de ley afecta a intereses autonómicos en el supuesto del párrafo 2, y dictaminará cuándo un proyecto, pese a corresponder a los tipos normativos a los que se refiere el párrafo 1, no ha sido calificado como tal. En el primer caso, su decisión, no contradicha por el Pleno, será suficiente para avocar el proyecto al conocimiento del Senado. En el segundo supuesto, si el Gobierno o el Congreso se opusieran al dictamen de la Comisión, será el Pleno de la Cámara Alta el que deberá adoptar la decisión que finalmente se imponga.
4. Sin que el Senado tenga que pronunciarse al respecto, el Congreso deberá remitirle en todo caso, para su dictamen y enmienda en los términos del párrafo 2, los proyectos de las leyes consideradas como básicas a tenor de lo establecido en el artículo 149,1, los relativos

al régimen y actividad de las Corporaciones Locales y aquellas secciones del proyecto de Ley de Presupuestos que afecten a la financiación de las Comunidades Autónomas.»

Naturalmente, por simple concordancia con estos preceptos, habría que revisar todos aquellos otros en los que la Constitución menciona a las Cortes Generales, para hacer en ellos, si procede, las correcciones oportunas.

5. SENADORES Y PARLAMENTOS AUTONÓMICOS. LA REFORMA DEL SENADO FUERA DEL SENADO

Hay una última cuestión que habitualmente no se menciona al hablar de la reforma del Senado, pero a la que quisiera aludir, aunque no sea muy brevemente, porque me parece que tiene una importancia crucial. Me refiero a las posibilidades que dicha reforma abre en orden a potenciar el debate autonómico dentro de las propias Comunidades Autónomas. Creo que la conexión entre los Senadores y el Parlamento territorial que haya de elegirlos (si es que es éste el procedimiento por el que finalmente se opta) no debería agotarse en el sólo acto de la elección. Eso es lo que prácticamente está sucediendo hoy en Austria, y las Dietas de algunos Länder comienzan a pensar que ésta es una ocasión perdida (31). Tras la elección, lo sensato es establecer un sistema de relaciones entre los Senadores y la Asamblea de la Comunidad correspondiente, a las que el Reglamento de dicha Cámara podrá estructurar como estime procedente, pero que en todo caso debería suponer una buena oportunidad para revisar también los problemas autonómicos en sede comunitaria. Por ejemplo, aparte de la conveniencia de elaborar un estatuto para tales Senadores que les permita cierto tipo de intervenciones en la Cámara, ¿qué pasaría si en cada Parlamento regional se constituyera

(31) Vid. HEINZ SCHÄFFER, *op. cit.*, pág. 391.

una Comisión de Asuntos Autonómicos y de relaciones con el Senado en la que el Consejo de Gobierno y los Senadores de aquella Comunidad, no en vano coincidentes con dicha mayoría, contrastaran con la oposición los criterios que van a llevar a la Cámara Alta, las cuestiones que sería oportuno plantear allí o los resultados de las intervenciones ya realizadas? Pues estimo que lo único que sucedería es que el diálogo territorial, en este país, sería mucho más auténtico y más vivo, y que la oposición no habría quedado tan excluida del modelo que propongo como pudiera parecer.

Entiendo que de estas cosas no se hable, dado que, en puridad, no afectan a la reforma de la Constitución. Pero me parece un error no empezar a considerarlas, ya que, en alguna medida, estas piezas de segundo nivel pueden terminar siendo tanto o más importantes para dicha reforma que las que afectan al Senado mismo.

6. CONCLUSIÓN. SOBRE LA COHERENCIA DEL MODELO ANTERIOR

Tal vez algunas otras cuestiones merecerían ser tratadas. Pero me parece que no sería oportuno sacar estas páginas de la que, a todas luces, es su intención más visible: exponer, a grandes trazos, ciertos criterios sobre la futura reforma constitucional del Senado, por si los mismos pudieran ser de alguna utilidad en el debate común que en este momento tiene montado nuestro país en torno a dicho tema. Permítaseme, no obstante, que concluya marcando las que, a mi juicio, son líneas de coherencia del razonamiento en el que tales criterios se apoyan. En síntesis, esas líneas de coherencia serían las siguientes: a) En primer lugar, se opta por diseñar una auténtica Cámara de las Autonomías, única con engarce lógico dentro de nuestro modelo, salvo que se desee duplicar instituciones o añadir estructuras innecesarias. b) Se la llena después del contenido adecuado a las necesidades y exigencias propias de un Estado compuesto, concibiéndola para ello como una Cámara no sólo limitada al conocimiento de la legislación. c) Se procura que esto no suce-

da en el vacío sino aprovechando e incorporando a tal fin aquellas experiencias e instrumentos que ya funcionan –y funcionan bien– en nuestro Estado autonómico, ahí incluidos los mecanismos cooperativos y de relación con Europa. d) Se busca, en necesaria coherencia con lo anterior (lo que no siempre parece apreciarse), una estructura que posibilite la expresión unitaria de la voluntad de cada nacionalidad y región, entendiendo que ésta es la única forma de permitir que las Comunidades sean los verdaderos protagonistas de la actividad de la Cámara. e) No se recurre, sin embargo, para ello a trasladar miméticamente el modelo alemán a nuestro Senado, ni se menoscaba, por tanto, la posición institucional de las Asambleas territoriales en beneficio de los Gobiernos de las Comunidades. f) Y se intenta, en fin, potenciar el diálogo territorial dentro de las propias Comunidades Autónomas, prolongando hasta ahí determinados aspectos de la reforma del Senado.

Este es, en definitiva, el modelo de Segunda Cámara que nos ha parecido oportuno proponer. Ahora sólo quedaría, como es lógico, someterlo al necesario contraste con las opiniones ajenas. Acostumbraba a decir Marc Bloch, el conocido historiador francés, que toda gran obra era, al mismo tiempo, un punto de partida estimulante. Y sin duda llevaba razón. No obstante, nosotros estamos más bien en condiciones de invertir dicho aserto. Nuestra preocupación presente debe ser cuidar, ante todo, el punto de partida a fin de procurar que, en la desembocadura de nuestro esfuerzo, haya una obra considerable y bien planteada. Estas páginas, en la visible cortedad de sus fuerzas, sólo intentan cooperar a que ese sea el resultado.