

EL SENADO: MARCO CONSTITUCIONAL Y PROPUESTAS DE REFORMA (*)

XAVIER ARBÓS (**)

(*) Este texto se basa en la ponencia presentada en las *Journées franco-espagnoles de droit constitutionnel*, Pau, 31 de mayo-1 de junio de 1991.

(**) Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Barcelona.

1. INTRODUCCIÓN

La presentación de este trabajo tendrá lugar poco después de la celebración de elecciones a los parlamentos de la mayoría de las Comunidades Autónomas de España (1). Todo lleva a pensar que a partir de ese momento, las principales fuerzas políticas van a entrar a discutir el desarrollo del Estado de las autonomías. Con toda probabilidad, el tema central de las conversaciones será la necesidad de una cierta homogeneización al alza del techo competencial de todas las Comunidades. Quizá con ello se consiga una cierta racionalización de la distribución territorial del poder, si se clarifica la delimitación de los ámbitos competenciales. Pero, si no se aborda la reforma del Senado, me temo que seguirá pendiente la tarea de clarificar y ampliar la partici-

(1) La composición del Senado se verá afectada por el resultado de las elecciones autonómicas que se celebraron del 26 del mayo en todas las Comunidades excepto Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco. La hipótesis más verosímil acerca de la configuración de la Cámara ha sido publicada por el diario *El País* (28 de mayo de 1991, pág. 18), y es la que sigue. El Grupo socialista pasaría de 128 a 129 senadores. El Partido Popular ganaría 3, pasando de 90 senadores a 93. El CDS perdería 6 de los 7 senadores de los que ahora dispone. El número de senadores de los grupos nacionalistas vasco y catalán (6 y 12, respectivamente) no se modifica. Finalmente, el Grupo Mixto pasaría de 12 a 15 miembros, y se incrementaría con 3 nuevos senadores: 1 de Izquierda Unida, 1 por la Agrupación Independiente Canaria y 1 por Unión Valenciana.

pación de las Comunidades Autónomas en las instituciones del Estado.

No sé si todos los senadores se encuentran realmente satisfechos del papel que cumple la institución de la que forman parte. En cuanto a la doctrina, la mayoría de los autores que han estudiado la llamada cámara territorial postulan alguna modificación, como mínimo reglamentaria. Por ello no es exagerado hablar de crisis de identidad (2) para referirse a una institución cuya existencia no tiene una justificación convincente desde el punto de vista político, al menos en su configuración actual. Salvo excepciones, se encuentra subordinado al Congreso de los Diputados. No tiene ninguna intervención ni en la investidura del Presidente del Gobierno ni en la exigencia de su responsabilidad política, y carece de una especialización clara en materias autonómicas. Más que de una «segunda cámara», cabría hablar de una «Cámara secundaria». Si la teoría de la evolución afirmó que la función crea el órgano, la ciencia de la administración ha formulado un irónico axioma que todos conocen: el órgano crea la función. Me parece que el Senado todavía no lo ha conseguido (3), y espero aclararlo en las páginas que siguen.

Voy a ceñirme al esquema que presento a continuación. Centrándome en el bicameralismo imperfecto de nuestro sistema constitucional, me referiré en primer lugar al proceso constituyente, para tratar a continuación de la regulación constitucional del Senado. Finalmente, describiré en líneas generales las propuestas de reforma que se han presentado.

(2) Algunos autores se han referido a la inicial «configuración esquizofrénica» del Senado. Ver J. TORNOS, E. AJA y otros: *Informe sobre las autonomías*, Civitas. Madrid, 1988, págs. 151-152.

(3) Puede tomarse como perspectiva E. AJA y X. ARBÓS: «El Senado Cámara posible de las autonomías», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 27, 1980, págs. 27-66.

2. EL BICAMERALISMO IMPERFECTO EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Se ha escrito mucho sobre el bicameralismo y su compatibilidad con la teoría democrática (4). Para resumir, pueden recordarse las razones que los sectores contrarios a la duplicación de la representación popular han aportado. Una segunda cámara es inaceptable si no es representativa. Aun siéndolo, es innecesaria y alarga el procedimiento legislativo; si responde a una fórmula electoral distinta, se corre el grave riesgo de que sus mayorías sean distintas y se obstaculicen mutuamente. La oposición al bicameralismo en nombre de la democracia se diluye en el caso de los Estados compuestos. Se acepta que allí las segundas Cámaras cumplen una función de integración, al servir de cauce para que participen como tales los Estados federados o entidades equivalentes en la conformación de la voluntad del Estado soberano (5). Como originariamente la mayoría de las segundas Cámaras tenían una composición poco democrática, muchos de sus defensores de orientación conservadora aportaban el argumento de la necesidad de «moderar» la representación más genuinamente popular de la primera Cámara (6). A esto cabe añadir una justificación más pragmática: una segunda Cámara ofrece la oportunidad de la revisión y perfeccionamiento de los textos que procedan de la primera.

(4) Puede verse como resumen de la discusión G. BURDEAU: *Traité de Science Politique*, París, L.G.D.J. Tomo VI, volumen II, 1971, págs. 304-308. También ofrece una síntesis histórica G. NEGRI, voz «bicameralismo» en *Enciclopedia del Diritto*, Milán, Giuffrè, volumen V, 1959, págs. 345-354. Más adaptada al caso español la de J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: voz «bicameralismo» en la obra dirigida por él mismo *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, págs. 33-34; igualmente R. PUNSET: *Las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, págs. 15-78.

(5) Evito una serie de matices que me parecen innecesarios en este breve trabajo; véase G. JELLINEK: *Fragmentos de Estado (Uber Staatsfragmente)*, 1986), Madrid, Civitas, 1978, especialmente pág. 58 y sigs.

(6) Ver N. PÉREZ-SERRANO: *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Civitas, 1976, págs. 738-739.

2.1. El Senado en el proceso constituyente

Los problemas de la configuración constitucional del Senado derivan de su indefinición, y ésta se comprende mucho mejor tras un examen de las diversas posturas que afloraron en el debate constituyente (7). Importa destacar que éste tuvo lugar en unas Cortes que ya eran bicamerales, de acuerdo con lo previsto por la Ley 1/1977, de 4 de enero (Ley para la Reforma Política). En ésta el Senado estaba destinado a cumplir un papel moderador respecto de un Congreso de los Diputados elegido mediante una fórmula proporcional: el Senado se elegía con criterios mayoritarios (cuatro senadores por provincia), y se otorgaba al Monarca la facultad de designar senadores en número no superior a la quinta parte de los miembros de la Cámara. Con excepción de esa potestad del Rey, se observará una similitud notable entre el Senado de la Ley para la Reforma Política y el actual (8).

En todas las etapas de la elaboración del texto de la Constitución se pensó en un Parlamento de bicameralismo imperfecto, con atribuciones desiguales para ambas Cámaras. Con todo, la configuración del Senado sufrió cambios importantes que hay que recordar. En el redactado del Anteproyecto se establece un Senado cuya función esencial es la de servir de cauce de representación a las Comunidades Autónomas, que en aquel momento eran denominadas «territorios autonómicos», y, en lugar de al Rey, se atribuye al Congreso de los Diputados la facultad de designar hasta veinte senadores honoríficos (9). Se trataba de un

(7) J. CAPO GIOL: «El debate sobre el bicameralismo: la Cámara denominada de representación territorial», en M. A. APARICIO (coord.): *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona. Publicaciones de la Universidad de Barcelona, 1980, págs. 283-289. También R. PUNSET: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1987, págs. 21-87. El análisis más detallado es probablemente el de F. FERNÁNDEZ SEGADO: «La configuración del Senado en el proceso constituyente», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 38, 1984, págs. 63-125.

(8) Véase M. A. APARICIO: *Las Cortes Generales en el Sistema Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1988 (2.ª ed.), págs. 238-242.

(9) Artículo 60 del Anteproyecto, *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 44, 4 de enero de 1978, pág. 670 y sigs.

Senado con menores prerrogativas que el Congreso, que era donde se votaba la investidura del Presidente del Gobierno y se ponía en juego la responsabilidad política del ejecutivo (10). Pero ese desequilibrio no era obstáculo a la existencia de dos Cámaras representativas, ya que se aceptaba por su función representativa de signo federal. Con estas características, ni la izquierda ni los nacionalistas se oponían al bicameralismo.

Sin embargo, la claridad del planteamiento empieza a diluirse en el informe de la Ponencia Constitucional, donde se opta por remitir a una ulterior ley orgánica el criterio de elección de los representantes de los diversos «entes territoriales». A pesar de ello, existía un acuerdo general sobre el «principio regional» de la composición del Senado (11), pero cambia definitivamente en el dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso, que en su artículo 64 estableció la circunscripción provincial para componer la Cámara Alta: cuatro senadores por provincia, reservando a las Comunidades Autónomas que se constituyeran la elección de dos por cada una de ellas y eliminando la figura de los senadores honoríficos. Se pasa, pues, de una segunda Cámara de tipo federal a otra en la que se opta por el predominio de la circunscripción provincial y el sistema mayoritario. Para explicar ese cambio, hay que tener en cuenta que en Unión de Centro Democrático se prefirió adoptar el criterio de conceder la autonomía a los territorios que la desearan, antes que establecer un sistema autonómico generalizado (12). Intuyo que no serían ajenas a esa nueva postura las reacciones adversas de los sectores más proclives al nacionalismo unitarista español. Estos temían que una Constitución autonomista que reconocía la existencia de «nacionalidades» sirviera para

(10) Artículos 80, 87, 90 y 91 del Anteproyecto, respectivamente.

(11) Minuta de la ponencia constitucional del día 4 de octubre de 1977, en «Las Actas de la ponencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, 1984, págs. 251-419 (pág. 287).

(12) Es interesante el testimonio de quien entonces era Ministro para las Regiones acerca de la adopción de un principio dispositivo. M. CLAVERO ARÉVALO: *España desde el centralismo a las Autonomías*, Barcelona, Planeta, 1983, págs. 100-101.

desencadenar el separatismo (13). Ante un Senado cuyas características se habían modificado, el bicameralismo imperfecto pareció injustificado a sectores de la izquierda y a los nacionalistas vascos y catalanes. Fue, sobre todo, el entonces ponente constitucional comunista, J. SOLÉ TURA, quien asumió el papel protagonista en la defensa del planteamiento inicial del Senado. Resulta muy reveladora su polémica con OSCAR ALZAGA, ponente constitucional de la UCD, ya que el segundo esgrimió argumentos habituales entre los partidarios del bicameralismo: contrapeso entre las Cámaras, perfeccionamiento de la calidad de las leyes gracias a la segunda lectura y, finalmente, compensación de la representatividad que el sistema proporcional de la elección del Congreso otorgaba a las provincias más pobladas (14). Decía OSCAR ALZAGA que «una segunda Cámara es un contrapeso eficaz de la Cámara Baja y entendemos también que permite una reconsideración de las tareas legislativas» (15).

2.2. La configuración constitucional del Senado

2.2.1. *El Senado en el proceso legislativo*

En un análisis habitual de las instituciones parlamentarias, se suele empezar por el examen del proceso legislativo, y en

(13) He tratado este asunto en X. ARBÓS: «Central vs. peripheral nationalism in building democracy: the case of Spain», *Canadian Review of Studies in Nationalism-Revue canadienne d'études sur le nationalisme*, núm. 1, 1987, págs. 143-160.

(14) La creencia más extendida es la de que el apoyo de los socialistas al cambio de la composición del Senado fue una contrapartida a que UCD aceptara la constitucionalización del sistema proporcional para el Congreso de los Diputados; F. FERNÁNDEZ SEGADO: «La configuración del Senado en el proceso constituyente», art. cit., pág. 125.

(15) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 93, 20 de junio de 1978, pág. 3526; respecto al argumento de la compensación de la representatividad de las provincias más pobladas, pág. 3527. Sobre este último aspecto, véase también M. MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Aproximación al Derecho Constitucional español*, Valencia, Fernando Torres, Editor, 1980, págs. 295-297.

este punto resalta la subordinación del Senado. Este comienza siempre en el Congreso de los Diputados, incluso cuando la iniciativa surge de la Cámara Alta (arts. 88 y 89.2 de la Constitución española, en adelante CE). Aunque la normativa interna del Congreso (art. 125 del Reglamento del Congreso, en adelante RC) excluya del trámite de la toma en consideración a aquellas proposiciones de ley procedentes del Senado que allí hubieran cumplido con ese requisito, parece claro que es en la asamblea de «primera lectura» donde se realiza el redactado básico de los textos legales. El Senado será siempre la Cámara de «segunda lectura», tanto en el caso de los proyectos de ley elaborados por el Gobierno como en el de las proposiciones de ley aprobados por el Congreso (art. 90.1 CE) (16). Cuando la iniciativa legislativa tiene origen popular, o cuando las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deciden no canalizarla a través del Gobierno, se planteará ante la Mesa del Congreso de los Diputados (arts. 87.2 y 3 CE, y arts. 4 y siguientes de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular). El Senado dispone de un plazo de dos meses para vetar o enmendar los textos procedentes del Congreso; el plazo, sin embargo, puede reducirse a veinte días cuando sean declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso (art. 90.2 y 3 CE). Con la aprobación del texto por parte del Senado, éste se convierte en Ley. Si, en cambio, rechaza globalmente el texto procedente del Congreso, puede establecer un veto que requiere el respaldo de la mayoría absoluta de los senadores,

(16) Hay que subrayar que, aunque el ejercicio de la potestad legislativa corresponde a las Cortes Generales (Congreso y Senado) según el artículo 66.2 CE, la regulación concreta de la tramitación de las proposiciones de ley se remite a los reglamentos de las Cámaras (art. 89.1 CE). El del Congreso (art. 126.5 RC) viene a equiparar el trámite de los proyectos con el de las proposiciones de Ley. Es de aplicación a éstas lo que dispone el artículo 120 RC, que ordena la remisión al Senado de los textos de los Proyectos de Ley aprobados por el Congreso, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 90.1 CE. Sobre las relaciones Congreso-Senado en el proceso legislativo, pueden verse M. A. APARICIO y J. SOLÉ TURA, *op. cit.*, págs. 250-257, y F. SANTAOLALLA: *Derecho Parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990 (2.ª ed.), págs. 255-321. También R. PUNSET: «El Senado en el procedimiento legislativo: una reforma imposible», en A. GARRORENA MORALES (dir.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, págs. 186-197.

pero que en último extremo puede ser levantado por mayoría simple en el Congreso de los Diputados (arts. 90.2 CE y 122 RC) (17). Si opta por formular alguna enmienda, ésta puede ser aceptada o rechazada por mayoría simple en el Congreso. Con respecto a las leyes orgánicas, el artículo 132 RC por coherencia con el artículo 81.2 CE exige que el levantamiento del veto se haga en todo caso por mayoría absoluta. En cuanto a las enmiendas presentadas por el Senado a textos de Ley Orgánica, deben también aprobarse por mayoría absoluta según lo dispuesto en el citado artículo del Reglamento del Congreso; si no se obtiene, queda ratificado el texto inicial del Congreso y las enmiendas son automáticamente rechazadas.

Esa subordinación evidente tiene excepciones, previstas en el artículo 74.2 CE. Allí se fijan tres decisiones que requieren la mayoría de ambas Cámaras: la autorización de ciertos tratados internacionales de especial trascendencia (art. 94.1 CE), la de los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas (art. 145.2 CE), y, finalmente, la aprobación del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE) (18). En los dos últimos supuestos el Senado deja de ser la «segunda Cámara» para pasar a ser aquella en la que se inicia el procedimiento. Un procedimiento en el que está prevista una Comisión Mixta de ambas Cámaras de composición paritaria, que preparará un texto que será remitido al Congreso y al Senado. Para el caso de que ambos discreparan, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.

(17) Ver a este respecto M. A. GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento legislativo*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, págs. 270-274 (especialmente pág. 271).

(18) Sobre los acuerdos de cooperación, ver A. MENÉNDEZ REXACH: *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982, sobre todo págs. 93-146. También E. ALBERTI: «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, págs. 135-177; asimismo el Capítulo XXI, del que es autor, en E. AJA y otros: *El Sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985. Sobre el Fondo de Compensación Interterritorial, ver A. CASTELLS: «La reforma del Fondo de Compensación Interterritorial», en E. AJA (dir.): *Informe Pi i Sunyer sobre las Comunidades Autónomas 1989*, Madrid, Civitas-Fundació Carles Pi i Sunyer, 1990, págs. 260-273.

2.2.2. *El Senado en la reforma constitucional*

Por lo que se refiere a la reforma constitucional (19), la Constitución equipara su iniciativa a la legislativa (art. 166 CE), por lo que no parece necesario entrar en nuevas consideraciones. Pero en su tramitación el Senado puede bloquear el proceso. En nuestro sistema están previstos dos tipos de reforma: uno genérico (art. 167 CE), y otro de rigidez agravada (art. 168 CE) cuando se proponga una revisión total, o parcial que afecte al Título preliminar (principios), al Capítulo segundo de la Sección primera del Título I (derechos fundamentales y libertades públicas), o al Título II (Corona).

En el primer caso regulado por el artículo 167 CE, se precisa una mayoría favorable igual en cada Cámara: tres quintos. En caso de desacuerdo, una Comisión paritaria de ambas Asambleas someterá a las mismas un nuevo texto, que volverá a requerir la mayoría de tres quintos para su aprobación. De no lograrse esa mayoría, la reforma puede aprobarse a pesar de todo siempre que el Senado hubiera su acuerdo por mayoría absoluta y en el Congreso hubiera obtenido una mayoría de dos tercios. En lo que se refiere a la reforma agravada (art. 168 CE), las dos Cámaras se encuentran en igualdad de condiciones. Ambas deben aprobar la decisión de reforma por mayoría de dos tercios y disolverse a continuación. Las nuevas Asambleas surgidas de las elecciones deben ratificar la decisión y aprobar un nuevo texto también por mayoría de dos tercios en cada una de ellas, pasando a continuación a referéndum.

2.2.3. *El control del Gobierno*

El control del Gobierno presenta también notables diferencias entre las dos Cámaras. El Gobierno y cada uno de sus

(19) Para una visión general, ver P. DE VEGA: *La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985. También J. PÉREZ ROYO: *La reforma de la Constitución*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, especialmente pág. 165 y sigs.

miembros están sometidos a las preguntas de las Cámaras, según establece el artículo 111.1 CE, en los términos que fija el reglamento de cada una de ellas. Igualmente, el Congreso y el Senado pueden aprobar resoluciones que fijen criterios de orientación política para el Gobierno (20). El desequilibrio es mayor si examinamos los casos de suspensión de garantías (art. 116 CE), en los que el control del Gobierno lo realiza el Congreso de los Diputados. Este es informado de la declaración del estado de alarma, y autoriza su prórroga. También es el Congreso de los Diputados quien autoriza la declaración del estado de excepción y su prórroga, así como la declaración del estado de sitio y su duración (21). Como garantía de ese control, el artículo 116.5 impide la disolución del Congreso durante la vigencia de alguno de los estados excepcionales, pero no se dice nada de la del Senado en las mismas circunstancias. Conviene recordar que el Presidente del Gobierno podría disponer la disolución del Senado sin que ello conllevara la de la otra Cámara (art. 115.1 CE). Por otra parte, y en una materia tan relacionada con la estructura autonómica del Estado como es la adaptación de la Administración del Estado a la distribución de competencias entre éste y las Comunidades Autónomas, la Ley 12/1983, de 14 de octubre (Ley del Proceso Autonómico) establece en su artículo 22.2 que el Gobierno dará cuenta de su actuación al Congreso de los Diputados, sin mencionar al Senado (22).

La responsabilidad política marca una diferencia aún mayor entre ambas asambleas. El Gobierno responde solidariamente sólo ante el Congreso de los Diputados (art. 108 CE), que vota la investidura del jefe del ejecutivo (art. 99 CE), y la cuestión de

(20) En el Congreso, a través de «mociones» (art. 184 RC) que se votan tras una interpelación, o «proposiciones no de Ley» (arts. 193 a 195 RC). En el Senado, mediante «mociones» (art. 14 de su Reglamento, en adelante RS).

(21) Véase P. CRUZ VILLALÓN: *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, Tecnos, 1984.

(22) En cambio, el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, somete al acuerdo favorable del Senado la disolución por parte del Consejo de Ministros de los órganos de las Corporaciones locales.

confianza y la moción de censura (arts. 112 y 113 CE). Hay que destacar que si ningún candidato obtiene la confianza del Congreso en la votación de investidura, el Rey disolverá ambas Cámaras, a pesar de que el Senado no tiene ninguna participación en el procedimiento de formación del Gobierno (art. 99.5).

2.2.4. *El Senado como Cámara de representación territorial*

El Senado no es sólo una Cámara colegisladora, más o menos subordinada. La Constitución dice de él en su artículo 69.1 que «es la Cámara de representación territorial», mientras que no define el carácter de la representación del Congreso de los Diputados (art. 68 CE). La circunscripción en la que se eligen los componentes de ambas Cámaras (todos los del Congreso y la mayoría de los del Senado) es la provincia. Para dar algún sentido a esa particular definición del Senado, no parece oportuno centrarse en lo que es común a ambas Cámaras; esto es, la circunscripción provincial. Tampoco parece lógico buscar la nota diferencial «territorial» en la fórmula electoral mayoritaria para los senadores en las provincias (art. 69.2 CE), en tanto que el Congreso debe seguir la proporcional (art. 68.2). El carácter territorial específico del Senado reside (23), a mi modo de ver, en lo dispuesto en el artículo 69.5 CE, que atribuye a las Comunidades Autónomas la facultad de designar un senador, más otro por cada millón de habitantes del respectivo territorio. Por tanto, me parece que las críticas o propuestas de refor-

(23) La STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ. 3b), asocia el principio de representación territorial del Senado del artículo 69.1 CE con la participación de las Comunidades Autónomas en el mismo a través de los senadores designados por ellas (art. 69.5 CE). R. PUNSET: *El Senado y las Comunidades Autónomas, op. cit.*, págs. 110-117, mantiene una interpretación algo distinta de la que se presenta en este trabajo, aunque considera que el Senado es una Cámara de «vocación regional» en su artículo «El Senado en la nueva Constitución española», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 57, 1979, págs. 137-160 (pág. 160). Ver también F. MODERNE y P. BON: *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*, París, *Economica*, 1981 (págs. 52-54), y L. VANDELLI: *L'ordinamento regionale spagnolo*, Milán, Giuffrè, 1980 (págs. 390-397).

ma del Senado que se formulen deben tomar en cuenta que el papel específico del Senado es el de Cámara de representación de las Comunidades Autónomas (24). En este sentido, la regulación constitucional del Senado no se corresponde con su definición (25).

Ya he aludido antes a la posición del Senado en materias de carácter autonómico como son la autorización de los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas y la aprobación del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 74.2 CE en relación con los arts. 145.2 y 158.2 CE), y recuerdo que en último término puede prevalecer el criterio del Congreso por mayoría absoluta, a pesar de que en ambos casos el procedimiento se inicie en el Senado. Conviene añadir ahora que en un asunto tan crucial para la configuración del Estado de las autonomías como es la elaboración de los Estatutos y su reforma, el papel del Senado es el mismo que en el procedimiento legislativo general, es decir, subordinado, ya que para la aprobación de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151.2 CE que conduce al máximo techo competencial, el proyecto de Estatuto se presenta ante la Comisión Constitucional del Congreso, donde alcanza el redactado final que es sometido al referéndum de los ciudadanos del territorio afectado. La intervención del Senado es posterior, en un voto de ratificación que también realiza el Congreso. En cuanto a la vía a la autonomía marcada por el artículo 143, como en el caso del 144, el Estatuto será aprobado por Ley Orgánica (art. 81.1). Si se quiere, puede entenderse que estas conside-

(24) Y no necesariamente juzgan «limitado el marco del Estado autonómico», como parecen suponer en su excelente trabajo P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ y B. PENDAS GARCÍA: «El Senado en el Sistema Constitucional español: realidades y perspectivas», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 2, 1984, págs. 51-112 (pág. 54), en relación con E. AJA y X. ARBÓS, art. cit., y con M. CACIAGLI: «El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y A. PREDIERI (dirs.): *La Constitución española de 1978*, Madrid, Civitas, 1981 (2.ª ed.), págs. 523-571.

(25) Parece sostener un criterio opuesto A. MANZELLA: «Las Cortes en el Sistema Constitucional español», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y A. PREDIERI, *op. cit.*, págs. 475-522 (pág. 478), aunque cree necesarias mejoras en el funcionamiento de la Cámara.

raciones se refieren al pasado, dado que el mapa autonómico se ha completado con la excepción de Ceuta y Melilla, pero siguen teniendo vigencia en la medida en que la distribución de competencias puede experimentar modificaciones. En efecto, ya han transcurrido con creces los cinco años (26) de autonomía reducida que, según el artículo 148.2 CE, debían esperar las Comunidades que siguieron la vía del artículo 143 CE para poder reformar sus Estatutos y asumir más competencias en los términos del artículo 149.2 CE (27). Pero si se decide su reforma, se deberá realizar por Ley Orgánica como dispone el artículo 147.3 CE. Igualmente se requerirá Ley Orgánica si la ampliación de competencias tiene lugar por el procedimiento previsto en el artículo 150.2 CE, que deja intactos los Estatutos. En todos los casos, vale lo dicho acerca del Senado y las Leyes Orgánicas.

Existen dos casos en los que la posición que el Senado adopte juega un papel determinante respecto a las Comunidades Autónomas: la apreciación de la necesidad de dictar leyes de armonización cuando lo exija el interés general (art. 150.3 CE) (28) y la aprobación de las medidas coercitivas a que hace referencia el artículo 155.1 (29). Con respecto al primer punto, la propuesta para que se aprecie la necesidad de dictar leyes de armonización puede surgir del Gobierno o de cualquiera de las Cámaras, debiendo ser apoyada por mayoría absoluta en el Congreso y en el

(26) Los últimos Estatutos aprobados fueron los de Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León, todos con fecha 25 de febrero de 1983.

(27) Véase a este respecto A. GUTIÉRREZ LLAMAS: «La reforma estatutaria para la ampliación de competencias, preceptuada por el artículo 148.2 de la Constitución», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 26, 1990, págs. 59-81. Una visión más general del mismo autor: *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas-Universidad de Murcia, 1991.

(28) Ver J. VERNET I LLOBET: *Concepte i objecte de les lleis d'harmonització*, Barcelona, Escola d'Administració Pública, 1984.

(29) Ver X. BALLART: *Coerció estatut i Autonomies. L'article 155 de la Constitució de 1978*, Barcelona, Escola d'Administració Pública, 1987. F. SANTAOLALLA: *Derecho Parlamentario español, op. cit.*, pág. 375, considera que en este caso la intervención del Senado es un acto de control del Gobierno.

Senado (art. 150.3 CE, art. 168 RC y arts. 141 y 142 RS). Como no está prevista ninguna Comisión paritaria que pueda intentar conciliar eventuales discrepancias entre ambas Asambleas, parece claro que la falta de mayoría absoluta en el Senado puede impedir el inicio formal del trámite para la promulgación de leyes de armonización. La posición del Senado es todavía más decisiva en el caso de que el Gobierno trate de adoptar las medidas necesarias para que una Comunidad Autónoma cumpla con sus obligaciones constitucionales o legales, o deje de atentar gravemente contra el interés general de España (art. 155.1 CE) (30). La Constitución impone que el Senado, y solamente el Senado, apruebe por mayoría absoluta las medidas de coerción. El Reglamento del Senado en su artículo 189 (31) ha ampliado las garantías autonómicas imponiendo la audiencia a la Comunidad Autónoma afectada y pudiendo condicionar o modificar las medidas propuestas por el Gobierno en los términos del artículo 189.3 y 4 RS. Lo que el Senado debe respaldar con mayoría absoluta es la propuesta transmitida por su Comisión de Autonomía y de Organización Territorial (32), que habrá estudiado las alegaciones de la Comunidad Autónoma y oído al representante designado por el Presidente de la misma para este trámite, para formular finalmente una propuesta que puede diferir de la gubernamental. En su decisión, el Pleno del Senado valorará si se han producido los incumplimientos o graves atentados a que se refiere el artículo 155 CE, y las «medidas necesarias» a que el mismo se refiere serán las que el Senado estime oportunas, sin que el Gobierno pueda aplicar otras distintas (33).

(30) Lo genérico del supuesto de que una Comunidad Autónoma «atente gravemente al interés general de España» ha motivado críticas muy duras; véase P. CRUZ VILLALÓN: «La protección extraordinaria del Estado», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y A. PREDIERI (dirs.), *op. cit.*, págs. 689-717, quien en la pág. 715 describe el artículo 155.1 CE como «el más explosivo de la Constitución».

(31) Este artículo es el único del único apartado que el Reglamento del Senado dedica a las relaciones con las Comunidades Autónomas (Capítulo IV «De las Comunidades Autónomas», del Título IX «De las relaciones del Senado con otras instituciones constitucionales»).

(32) Salvo que la Mesa del Senado disponga la constitución de una Comisión conjunta en los términos del artículo 58 RS (art. 189.1 RS).

(33) Ni tenga que utilizar todas las aprobadas por el Senado; véase J. M. GIL-ROBLES y GIL-DELGADO: «El control extraordinario de las Comunidades Au-

Como puede verse, no hay mucho en la configuración constitucional del Senado que permita considerarlo una Cámara autonómica: su papel no es el de una asamblea especializada y los senadores designados por las Comunidades Autónomas son una minoría respecto a los elegidos en la circunscripción provincial (34). Estos últimos son asignados de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de cada Comunidad asegurando la proporcionalidad de la representación (art. 69.5 CE), y la finalización de su mandato se produce en todo caso al cabo de cuatro años (35), y en otros dos supuestos: con la disolución del Senado o con el fin de la legislatura autonómica que los designa (36).

tónomas» (Comentario al art. 155 CE) en el tomo XI de los *Comentarios a las Leyes Políticas*, Madrid, Edersa, 1988, págs. 449-471 (pág. 469).

(34) En el Senado hay 208 senadores elegidos en la circunscripción provincial en los términos del artículo 69.2 y 3 CE (este último apartado establece circunscripciones específicas para las provincias insulares), incluyendo los cuatro senadores elegidos por «las poblaciones» de Ceuta y Melilla (dos en cada una de las ciudades, según establece el artículo 64.4 CE). Son 47 los senadores que corresponden a las Comunidades Autónomas, con la distribución que sigue: Andalucía 7, Aragón 2, Asturias 2, Baleares 1, Canarias 2, Cantabria 1, Castilla-La Mancha 2, Castilla y León 3, Cataluña 6, Extremadura 2, Galicia 3, Madrid 5, Murcia 2, Navarra 1, Comunidad Valenciana 4, País Vasco 3, y La Rioja 1. Si Ceuta y Melilla llegan a constituir cada una de ellas una Comunidad Autónoma subiría la cifra a 48 (art. 69.5 CE). Fuente: *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, IV Legislatura, Serie I, núm. 6, 19 de diciembre de 1989, pág. 45 y sigs., sumando un senador más a Murcia por aumento de población, según informa *El País* de 28 de mayo de 1991, pág. 18.

(35) «Si bien el apartado 6 del artículo 69 de la Constitución, que al referirse a los senadores no distingue expresamente a los del apartado 2 y los del apartado 5, parece excluir a estos últimos por cuanto alude únicamente a la 'elección' de senadores, siendo así que en los apartados anteriores ha utilizado de manera explícita la palabra 'elección' para los senadores del segundo y 'designación' para los del quinto, en aras de la igualdad del *status* de todos ellos, una vez elegidos o designados, hay que atribuir también a los senadores del apartado quinto un mandato de cuatro años ». STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 3c).

(36) STC 40/1981, de 18 de diciembre, FJ 3b). R. PUNSET: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, formula una interesante crítica a la doctrina de esa Sentencia en las págs. 156-160, y resume los procedimientos de elección en las págs. 129-132.

Con la intención de que el Senado opere como «Cámara de representación territorial» en 1982 se realizaron reformas en su Reglamento. Estas han conducido a la posibilidad de constituir los llamados «Grupos Territoriales» (arts. 32 y 33 RS) (37). Dichos grupos sólo pueden formarse dentro de los Grupos Parlamentarios con los senadores elegidos en el territorio de la Comunidad Autónoma o por los órganos competentes de éstas, y en la actualidad son los siguientes (38):

- En el Grupo Parlamentario Socialista los grupos territoriales son:

Socialistes de Catalunya.

Senadores Socialistas de Galicia.

Senadores Socialistas vascos.

Senadores Socialistas de la Comunidad Valenciana.

- En el Grupo Popular:

Grupo Territorial Popular de Galicia.

Grupo Territorial Popular de La Rioja.

Grupo Territorial Popular de la Comunidad Valenciana.

Grupo Territorial Popular de Castilla y León.

Grupo Territorial Popular de Castilla-La Mancha.

Grupo Territorial Popular de Navarra.

Grupo Territorial Popular de Aragón.

Grupo Territorial Popular de Baleares.

Grupo Territorial Popular de Madrid.

(37) A juicio de F. SANTAOLALLA, *El Parlamento en la encrucijada*, Madrid, Eudema, 1989, los Grupos Territoriales han pasado a la historia «con más pena que gloria» (pág. 81). Ver. J. GARCÍA FERNÁNDEZ: «Los Grupos Territoriales del Senado», en AA.VV.: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1985, 2 volúmenes, vol. II, pág. 1105-1136.

(38) Ver el *Boletín de las Cortes Generales, Senado*, IV Legislatura, Serie I, núm. 8, 27 de diciembre de 1989, págs. 59 y 60; núm. 14, 29 de enero de 1990, pág. 442; núm. 20, 16 de febrero de 1990, págs. 5-6; núm. 23, 23 de febrero de 1990, pág. 3; núm. 31, 10 de marzo de 1990, pág. 21; núm. 71, 23 de mayo de 1990, pág. 4; núm. 77, 5 de junio de 1990, pág. 14; núm. 129, 30 de octubre de 1990, pág. 7; núm. 135, 12 de noviembre de 1990, págs. 4 y 5; núm. 193, 11 de abril de 1991, págs. 27-28.

La actuación de sus miembros se encuentra fuertemente limitada. Cuando en la Comisión de Autonomía y Organización y Administración Territorial (o en la Comisión conjunta que se forme en los términos del art. 58 RS) se estudien los convenios entre Comunidades Autónomas previstos en el artículo 145.2 CE, los representantes de los Grupos Territoriales de las Comunidades afectadas podrán participar con voz pero sin voto (art. 137.3 RS). Sus posibilidades de intervenir como tales representantes en los plenos de la Cámara están en último extremo condicionadas a la decisión del Portavoz del Grupo Parlamentario en el que su Grupo Territorial está integrado, lo que contrasta con la facultad que se concede a cualquier senador para intervenir ante el Pleno cuando se le ha concedido la palabra (art. 84.1 RS). Precisamente en «asuntos que afecten de modo especial a una o más comunidades autónomas» (art. 85.1 RS) las intervenciones de los representantes de los Grupos Territoriales de las Comunidades de que se trate dependen de que el Presidente, de acuerdo con los Portavoces de los Grupos Parlamentarios respectivos, amplíe el turno de los mismos (39). La asistencia a la Junta de Portavoces de los representantes de los Grupos Territoriales depende de que sean designados por los Portavoces del Grupo Parlamentario del que forman parte (art. 43.2 RS).

(39) El turno de portavoces está específicamente previsto en la tramitación del procedimiento legislativo ordinario (arts. 121.1 y 123.1 RS), que es el que se utiliza para la autorización de los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas (art. 145.2 CE), según dispone el artículo 138.1 RS, y en la tramitación del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 140.1 RS). El turno de portavoces también está previsto en el trámite de apreciación de la necesidad de dictar las leyes de armonización a que se refiere el artículo 150.3 CE (art. 141.4 RS), en la aprobación de las medidas coercitivas previstas en el artículo 155.1 CE (art. 189.5 RS), en la ratificación de los Estatutos de Autonomía que hubieran seguido la vía del art. 151 CE (art. 143.2 RS) y en la tramitación de la reforma constitucional (arts. 155.2 y 158.2 RS). Parece que en todos estos supuestos puede encontrarse un criterio objetivo en el momento de determinar la afectación de las Comunidades Autónomas (aunque no necesariamente de carácter «especial») para que el Presidente de la Cámara se decida a ampliar el turno de portavoces reglamentariamente previsto a los representantes de los Grupos Territoriales.

3. PROPUESTAS DE REFORMA

3.1. Panorámica general

Al terminar la pasada Legislatura, la Comisión de Autonomías y Organización y Administración Territorial del Senado elaboró un informe tras las comparecencias de los representantes de algunas Comunidades Autónomas ante la mencionada Comisión. En él se recogían algunas sugerencias y deseos de los comparecientes que parecen bastante significativos. Así, se reflejaba la aspiración de que se reforzara el papel del Senado como Cámara de representación territorial, haciendo de dicha Asamblea un foro de discusión y debate de temas autonómicos. Además, incluía la sugerencia de que el Senado fuera la sede de una Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas y de que se estudiara algún tipo de vinculación de los mismos a la Cámara territorial (40). Por otro lado, la configuración institucional del Senado ha merecido constantes críticas por parte de la doctrina (41). Aunque algún autor lamentó que el Senado no pudiera ser, al menos parcialmente, una Cámara de representación de

(40) M. ROSA RIPOLLES: «Actos parlamentarios del Senado en relación con las Comunidades Autónomas», en E. AJA (dir.): *Informe Pi i Sunyer sobre las Comunidades Autónomas 1989*, op. cit., págs. 78-86 (pág. 86). En cuanto a la propuesta de vincular los Presidentes de las Comunidades Autónomas al Senado, F. FERNÁNDEZ SEGADO: «La funcionalidad del Senado en cuanto Cámara de representación territorial», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 13, 1985, págs. 7-44 (pág. 44) se refiere a una fórmula «oficiosa» estudiada por el Gobierno para conseguir que al menos un miembro de cada grupo de senadores designados por las Comunidades Autónomas formara parte del ejecutivo de su Comunidad. La intención de la idea parece clara; se trataba de aproximarse al modelo del *Bundesrat* alemán. Sin embargo, las dificultades son también evidentes: las Comunidades tienen autonomía para organizar sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1.^a CE), y no cabe imponer una solución de esas características.

(41) También algunos elogios. P. GARCÍA-ESCUADERO y B. PENDAS GARCÍA: «El Senado en el sistema constitucional español: realidades y perspectivas», art. cit., subrayan en la pág. 110 que «el Senado español está plenamente en la línea de democratización y de representación territorial que justifica la pervivencia de las segundas Cámaras en el constitucionalismo contemporáneo».

intereses (42), la mayoría de las críticas se han centrado en las insuficiencias del Senado en cuanto Cámara territorial. Dado su reclutamiento mayoritariamente provincial, es difícil que desde las Comunidades Autónomas pueda identificarse con un órgano de integración política de las mismas (43). Tampoco existe una especialización funcional (44) que pueda justificar el carácter territorial del que carece su composición mayoritaria. Parece pues que un mero reequilibrio del bicameralismo imperfecto dejaría pendiente la tarea de dar al Senado un carácter que la Constitución se limita a enunciar. Sin pretensión de exhaustividad, agrupo las propuestas teniendo en cuenta si su realización comportaría la reforma constitucional (45).

(42) J. A. PORTERO MOLINA: «El Senado en la Constitución española», en M. RAMÍREZ (dir.): *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, Pórtico, 1979, págs. 217-234 (pág. 223).

(43) Ver P. SANTAOLAYA MACHETTI: *Descentralización y cooperación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, pág. 507. También J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA: «Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico español», *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47, 1985, págs. 11-34 (pág. 29 y sigs.), y E. AJA: «Propuesta para el desarrollo del Estado de las Autonomías», en AA.VV.: *Federalismo y Estado de las Autonomías*, Barcelona, Planeta, 1988, págs. 141-165 (págs. 158-159).

(44) Ver a este respecto los dos artículos de J. M. SERRANO ALBERCA: «El Senado», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 5, 1985, págs. 95-115, y «Las relaciones entre las Cámaras», *Revista de Derecho Público*, núm. 103, 1986, págs. 291-311.

(45) La reforma de la Constitución es un problema de oportunidad política; ver F. RUBIO LLORENTE: «Los poderes del Estado», en AA.VV.: *España: un presente para el futuro*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1984, 2 volúmenes, págs. 50-75 (pág. 60) del vol. II («Las instituciones»). Tengo la impresión de que la reforma constitucional parece hoy más aceptable, en la medida en la que la consolidación de la democracia permite plantearla sin temor a la inestabilidad del sistema político. Manuel Fraga Iribarne juzgó admisible una reforma de la Constitución circunscrita al Senado, y consideró un mal menor, por lo insuficiente, la simple modificación de su reglamento; véase su comparecencia como Presidente de la Xunta de Galicia en el *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 31, 1990, Comisión de Autonomía y Organización y Administración Territorial, Sesión del día 25 de junio con 1990, pág. 10. Se opuso a la modificación de la Constitución el senador Barreiro Gil, portavoz socialista de la Cámara, *ibíd.*, núm. 34, 1990, Sesión del día 28 de junio de 1990, págs. 16-17 en unos tér-

Las sugerencias más radicales son las que requieren una reforma de la Constitución, convirtiendo el Senado en una Cámara exclusivamente autonómica. Para ello, se ha propuesto la elección directa de todos los Senadores por los votantes de la Comunidad Autónoma (46), o por la Cámara legislativa autonómica (47). Ese cambio de composición se acompañaría de otras reformas constitucionales en materia de procedimiento legislativo para corregir el bicameralismo imperfecto actual. Así por ejemplo, debería iniciarse en el Senado la tramitación de los proyectos y las proposiciones de Ley que afectan más directamente a las Comunidades Autónomas, como las que configuren la distribución de competencias y la finalización autonómica (arts. 147.3, 150, 157.3 CE, por poner algún ejemplo).

Entre las iniciativas que no implican la reforma de la Constitución (48), se va abriendo camino la idea de abordar una modificación del reglamento del Senado (49). Se trataría de formar una Comisión integrada únicamente por los senadores designados por las Comunidades Autónomas. Dicha Comisión indicaría

minos poco rotundos; en su opinión, se perdería mucho tiempo para lograr un consenso difícil de conseguir en materia de reforma constitucional.

(46) Ver F. FERNÁNDEZ SEGADO: «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, 1982, págs. 61-113, quien propone atribuir cinco senadores a cada Comunidad Autónoma, más uno por cada provincia de la misma, más uno por cada 400.000 habitantes o fracción superior a 200.000. Detalla su sugerencia en la pág. 109 y sigs.

(47) Una detallada propuesta es la de R. PUNSET: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, pág. 219 y sigs., donde apunta la especialización funcional del Senado a la que aludo.

(48) V. BOSCH I PALANCA: «La representación provincial y la representación autonómica», en AA.VV.: *Problemas actuales del Estado social y democrático de derecho*, Alicante, Secretario de Publicaciones de la Universidad de Alicante, 1985, págs. 325-346 (págs. 335-338), plantea las posibilidades de aumentar la proporcionalidad en el sistema de elección de los senadores provinciales.

(49) J. TORNOS, E. AJA y otros: *Informe sobre las autonomías*, *op. cit.*, págs. 157-159. En la misma línea E. AJA: «Propuestas para el desarrollo del Estado de las autonomías», en AA.VV.: *Federalismo y Estado de las autonomías*; Barcelona, Planeta, 1988, págs. 141-165 (págs. 158-161). F. SANTAOLALLA: *El Parlamento en la encrucijada*, *op. cit.*, págs. 80-84, considera que las modificaciones meramente reglamentarias son insuficientes para revitalizar al Senado.

el examen de los textos normativos al mismo tiempo que el Congreso de los Diputados, con lo que en la práctica podrían ampliarse los plazos que la Constitución atribuye al Senado (art. 90.2 y 3 CE). De este modo, los senadores autonómicos podrían consultar a sus respectivas Comunidades mientras los textos se estudian en la Cámara Baja. Si de esos contactos se desprendiera alguna discrepancia, cabría la posibilidad de llegar a acuerdos antes de que el trámite formal los volviera más difíciles. Los argumentos de las Comunidades Autónomas podrían reforzarse si la Comisión de senadores autonómicos les diera su apoyo. Con este mecanismo no se altera lo dispuesto en la Constitución, y se otorga un papel relevante a los senadores elegidos por las Comunidades un papel relevante a los senadores elegidos por las Comunidades en los mecanismos de formación de las decisiones que afectan a las Comunidades Autónomas. Se requiere una conexión estrecha entre dichos senadores y las instituciones de la Comunidad a la que representan, y, a mi modo de ver, una cierta independencia de los partidos para que no termine por imponerse la lógica partidaria sobre la lógica autonómica. Por otro lado, esa propuesta de reforma del Reglamento del Senado se acompaña con la de favorecer los mecanismos de colaboración y cooperación entre Comunidades Autónomas y entre éstas y el Estado (art. 145.2 CE), ya que se trata de un mecanismo integrador en el que el Senado juega un papel significativo, al igual que en el caso del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE). Todo ello podría facilitar una cierta especialización del Senado como Cámara autonómica.

Desde hace aproximadamente un año, la Comisión de Reglamento del Senado estudia la reforma de la normativa interna de la Cámara para reforzar su función territorial. Por cuanto se ha podido conocer, el objetivo prioritario es el de promover la presencia en el mismo de las instituciones autonómicas. En este sentido, parece que se piensa en la participación de representantes de las Comunidades, y éstos no tienen por qué ser necesariamente senadores. Dicho en otras palabras: sin llegar a atribuir la condición de senador a quien no la tenga, el Reglamento del Senado podría permitir que los representantes de las Comunidades Autónomas participaran en los trabajos de la Cámara con

voz pero sin voto (50). Por otro lado, no se excluye que la comparecencia de los representantes de las Comunidades tenga lugar en una nueva Comisión de las características apuntadas anteriormente.

Evidentemente, la viabilidad de todas las reformas depende de decisiones políticas, en las que juega el equilibrio de fuerzas (51); el equilibrio actual y el previsible tras la reforma. La fórmula mayoritaria que rige para la elección de los senadores «provinciales» es un factor que conviene tener en cuenta, sobre todo si los votantes tienden a optar por candidatos al Senado del mismo signo político que la lista que eligen para el Congreso (52). Sin embargo, conviene recordar la posibilidad de que para el Senado los partidos se agrupen en coaliciones, con lo que desaparece la simetría política clara entre las candidaturas al Congreso y al Senado. Por otro lado, la pertenencia partidaria de los senadores designados por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas no es tan previsible por parte de los partidos de ámbito estatal, por la incidencia regional de los subsistemas de partidos (53). A mi modo de ver, eso configura un grado de incertidumbre que fomentará la cautela de los partidos políticos ante cualquier propuesta de reforma estructural de la Cámara Alta. Tanto más si se aumentan las incógnitas por la elección directa de los senadores autonómicos.

(50) Es el caso de los miembros del Gobierno en el Reglamento actual, de acuerdo con el artículo 110.2 CE (art. 83.1 RS).

(51) G. MAESTRO BUELGA: «Senado y Comunidades Autónomas. Algunas propuestas funcionales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 65, 1989, págs. 147-171 (pág. 164).

(52) R. L. CHUECA RODRÍGUEZ: «Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española», *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 10, 1984, págs. 63-90 (pág. 87).

(53) Sobre la relación entre la distribución territorial del poder y los sistemas de partidos, véase D. J. ELAZAR: *Exploración del federalismo (Exploring Federalism)*, 1987), Barcelona, Hacer-Fundació Rafael Campalans, 1990, págs. 272-277. También, en relación con España, J. M. VALLES: «Los partidos políticos ante la reforma del Estado. Notas sobre el caso español», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (dir.): *Autonomía y partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1984, págs. 129-142 (págs. 138-139).

Si llega a constituirse el Senado una clara mayoría distinta de la que se da en el Congreso, y si esa mayoría utiliza al máximo sus posibilidades de intervención en contra de las iniciativas legislativas gubernamentales, es posible que debamos enfrentarnos a una situación de «cohabitación» legislativa. Quizá con ello el Senado se convierta en un contrapeso de la Cámara Baja, y adquiera el papel moderador en el que algunos pensaron en el debate constituyente. Puede incluso que, en estas condiciones, el Senado suscite una mayor atención de la opinión pública. Pero si no se emprende una reforma que permita que cumpla con eficacia la función que la Constitución parece atribuirle, me temo que quedará pendiente la articulación institucional del Estado de las autonomías.

3.2. El Bundesrat alemán como modelo

A mi modo de ver, se debe reformar la Constitución para que el Senado pueda convertirse en una Cámara materialmente especializada en asuntos autonómicos por su composición, sin pretender una equiparación funcional genérica con el Congreso de los Diputados. La elección de los senadores debería derivar solamente de la Comunidad Autónoma, tal y como se previó al comenzar el proceso constituyente. Además, el sistema autonómico se ha generalizado y no tiene mucho sentido mantener el tipo de Cámara que se decidió cuando era todavía una incógnita el desarrollo de las iniciativas autonómicas. En la hipótesis de un Senado exclusivamente autonómico, creo que debería buscarse aquella composición que permitiera un trabajo parlamentario especializado, y que, en la medida de lo posible, no duplicara ni las discusiones ni las tareas del Congreso de los Diputados.

En esta perspectiva, resulta particularmente interesante el modelo del *Bundesrat* de la República Federal Alemana, regulado en el Título IV de la Ley Fundamental de Bonn, y que se configura según lo dispuesto en el artículo 51, que reza como sigue (54):

(54) He utilizado la traducción publicada en la recopilación dirigida por J. DE ESTEBAN: *Constituciones españolas y extranjeras*, Madrid, Taurus, 1977, 2 volúmenes.

«1) El Consejo Federal (*Bundesrat*) se compone de miembros de los Gobiernos de los Estados, que los designan y los retiran. Los miembros del Consejo pueden ser representados por otros miembros de sus respectivos Gobiernos.

2) Cada Estado tiene por lo menos tres votos. Los Estados de más de dos millones de habitantes tienen cuatro, los de más de seis millones de habitantes cinco votos.

3) Cada Estado podrá enviar un número de miembros igual al de sus votos. Los votos de un Estado sólo podrán ser emitidos uniformemente y por los miembros presentes o sus representantes.»

Si tuviéramos que formular un redactado de esas características para nuestro Senado, deberíamos plantear una segunda Cámara en la que sus miembros lo fueran previamente de los Consejos Ejecutivos de sus respectivas Comunidades Autónomas. Eso conllevaría evidentemente la reforma del artículo 69 CE, en prácticamente todos sus párrafos con excepción del primero. Igualmente habría que modificar la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, especialmente sus artículos 161, 165 y 166. Subsistirían algunos problemas, a los que me gustaría aludir advirtiendo que carezco de una opinión definitiva sobre los mismos.

Admitiendo que el Senado debe ser una Cámara de representación territorial, puede discutirse la adopción de un criterio igualitario para la representación de las Comunidades Autónomas, o bien tomar en consideración el peso demográfico e introducir algún criterio de corrección proporcional. A mi modo de ver, la segunda propuesta, que es la que se adoptó en la Ley Fundamental de Bonn, resulta más aceptable si se tiene en cuenta que en todo el proceso constituyente fue la dominante. Por otra parte, tengo mis dudas acerca de la necesidad de que el hecho insular encuentre su reflejo en un Senado como el que aquí se sugiere. En cuanto a Ceuta y Melilla, parece oportuno el mantenimiento de su representación senatorial dadas sus peculiaridades. Quizá sería conveniente adaptar la Constitución a la posibilidad de que ambas lleguen a constituirse en Comuni-

dad Autónoma de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta CE, y permitir que sus senadores lleguen a elegirse en los términos que los respectivos Estatutos de Autonomía puedan concretar.

De producirse un cambio en la composición del Senado con las características que aquí se apuntan, puede abordarse también una modificación de la regulación constitucional del procedimiento legislativo y del control parlamentario. En mi opinión, eso no resulta imprescindible, por lo menos de forma inmediata. Bastaría con la adopción de la práctica constitucional expuesta más arriba al referirme a la propuesta de reforma del Reglamento del Senado. Esto es: remitir al Senado el texto de las iniciativas legislativas al tiempo que inician formalmente su camino en el Congreso. Tampoco me parecería oportuno aumentar las facultades de control del Senado sobre el Gobierno. A mi entender, basta con las del Congreso, y, por otro lado, difícilmente prosperará una iniciativa de reforma que aumente las incógnitas acerca de la estabilidad política del Gobierno. Es cierto que con una propuesta como la que aquí se defiende permanece abierta la posibilidad de que la mayoría en el Senado sea distinta de la del Congreso, y opuesta al Gobierno. Frente a eso, creo que la hegemonía del Congreso de los Diputados es lo suficientemente clara como para diluir la eficacia del eventual obstruccionismo del Senado. Con un Senado incapaz de derribar al Gobierno, no es excesivamente atrevido sugerir que se eliminen los supuestos de disolución que afectan a esta Cámara en los artículos 99.5 y 115.1 CE. En la medida en que la composición del Senado se forme a partir de los ejecutivos autonómicos, además, parece mejor que la renovación de la representación dependa de la decisión de los Gobiernos de las Comunidades, sin fijar un plazo determinado en la Constitución. Al fin y al cabo, nuestra norma suprema tampoco establece la duración del mandato de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Todavía hoy suelen manifestarse muchas reticencias ante cualquier cambio que conlleve la reforma de la Constitución. Sin embargo, no resulta un proceso tan complicado como podría temerse. Debería seguirse lo dispuesto en el artículo 167.1

CE; y podría limitarse al voto favorable de las tres quintas partes de los miembros del Congreso y del Senado. No es un consenso imposible de conseguir. Si recordamos lo que dice el artículo 159.1 CE, es el mismo que se requiere para la designación de los miembros del Tribunal Constitucional por parte de ambas Cámaras.