

RAZÓN E IDENTIDAD DEL SENADO

RAMÓN PUNSET

¿Tienes miedo de ser en tus propios actos y en tu valor el mismo que eres en deseo? ¿Querrías obtener lo que consideras el ornamento de la vida, y vivir como un cobarde en tu propia estimación, dejando que el «no me atrevo» esté al servicio del «querría», como el pobre gato del proverbio? (W. SHAKESPEARE: *Macbeth*, acto I, escena VII).

1. El bicameralismo ha sido una constante en la estructura parlamentaria a lo largo de nuestra historia constitucional. Las Cortes de la nación española, en efecto, han contado con dos Asambleas desde 1834 a 1923 y desde 1977 hasta el presente. Pero este simple dato resulta escasamente significativo y nadie podría afirmar con base en él que la dualidad de Cámaras es consustancial —y además de un modo peculiar— a nuestro constitucionalismo, como, en cambio, bien podría predicarse del constitucionalismo norteamericano, en el que el Senado ha desempeñado, desde los orígenes de la Federación hasta hoy, ya procediera de las legislaturas de los Estados miembros, ya (desde 1913, en virtud de la Enmienda XVII a la Constitución) del cuerpo electoral de tales Estados, un papel político-institucional característico y de primer orden. Se ha dicho que las Segundas Cámaras expresan, más que las Primeras, «el genio singular de cada Estado» (1), pero no me parece que ése sea nuestro caso, sin que esta apreciación suponga, por otra parte, que la originalidad del Parlamento español haya radicado en el Congreso de los Diputados. Esa originalidad, en fin, y la capacidad de influencia consiguiente en otros países, la han tenido nues-

(1) C. GREWE y H. RUIZ FABRI: *Droits constitutionnels européens*, París, Presses Universitaires de France, 1995, pág. 459.

tras Constituciones de 1812 y 1931, que establecieron Cortes unicamerales (2), aunque no fue semejante aspecto lo que dotó a dichas normas de valor paradigmático más allá de nuestras fronteras.

2. El Senado, desaparecido con la Constitución canovista tras el golpe de Estado del General Primo de Rivera, se reintrodujo 54 años después por obra de la Ley para la Reforma Política, en el curso de cuya elaboración se invocaron tanto razones de representación especial como la necesidad de instaurar un control intraórgano en el seno de las Cortes (3). Esencialmente, el tipo de Cámara Alta configurado por los reformadores franquistas fue, no obstante los avatares del proceso constituyente (4), el acogido en el texto constitucional de 1978. La diferencia fundamental entre éste y aquél radica, además de en la sustitución de la categoría de los senadores de designación real por la de los elegidos por las Asambleas autonómicas, en la mayor atenuación del bicameralismo decidida por la nueva Constitución.

Una atenuación que resulta sorprendente tanto por su amplitud y entidad (sólo en materia de reforma constitucional el Congreso precisa la voluntad concorde del Senado) cuanto por su incoherencia, habida cuenta del origen democrático de ambas Cámaras y de los argumentos esgrimidos en favor del bicameralismo como técnica de racionalización en el interior del Poder Legisla-

(2) No obstante proclamar la Constitución de 1931 que «la República es un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones» y dotar a éstas de potestad legislativa, los constituyentes rechazaron expresamente el bicameralismo (ver referencias bibliográficas en R. PUNSET: *Estudios parlamentarios*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, pág. 32, nota 36). En el bienio radical-cedista hubo, sin embargo, una tentativa de reformar la Constitución e instituir un Senado (véase el *Diario de las Sesiones de Cortes* de 5 de julio de 1935, apéndice). El propio Gil Robles sugirió la posibilidad de representación regional en una segunda Cámara (cfr. sobre todo ello la obra, verdaderamente magnífica, de RICHARD A. H. ROBINSON: *Los orígenes de la España de Franco. Derecha, República y revolución, 1931-1936*, Barcelona, Grijalbo, 1974, págs. 341 y sigs.).

(3) Cfr. R. PUNSET: *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1987, págs. 21 y sigs. Véase también A. SOTO CARMONA: «El Senado en la transición democrática», en M. PÉREZ LEDESMA (coord.): *El Senado en la Historia*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Senado, 1995, págs. 272 y sigs. *et passim*.

(4) Un análisis detenido de la conformación del Senado a lo largo de los trabajos de las Cortes constituyentes puede verse en F. FERNÁNDEZ SEGADO: «La construcción del Senado en el proceso constituyente», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 38, 1984, págs. 63-125, y R. PUNSET: *Ob. ult. cit.*, págs. 26-87. Véase igualmente el trabajo de SOTO CARMONA, *cit.*, págs. 291 y sigs., así como la interesante síntesis interpretativa contenida en E. AJA: «El Senado», en G. TRUJILLO, L. LÓPEZ GUERRA y P. GONZÁLEZ-TREVIJANO (dirs.): *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, págs. 364 y sigs.

tivo mediante una función moderadora que, sin embargo, el Senado se halla constitucionalmente imposibilitado de ejercer (5). El desequilibrio senatorial respecto de la preeminencia del Congreso, al afectar a la generalidad de las cuestiones, desmiente asimismo la proclamación de que «el Senado es la Cámara de representación territorial» (art. 69.1 CE) desde una perspectiva funcional (únicamente resulta serlo, y aun en pequeña medida, desde la perspectiva de su composición). Existe igualmente una incoherencia clamorosa entre la integración no territorial del Senado y la función garantista de la autonomía que le atribuye el art. 155 CE, un precepto importado de la Ley Fundamental de Bonn, donde tiene pleno sentido justamente por la composición modélicamente federal del *Bundesrat*. Entre nosotros, ¿qué garantía puede suponer, en situación tan extrema como la que el art. 155 contempla, una Cámara cuya fórmula electoral —de escrutinio mayoritario en la elección de los Senadores que se verifica en las circunscripciones provinciales o insulares (208 de 259) (6)— propende a otorgar al partido que sustenta al Gobierno en el Congreso de los Diputados una sobrerrepresentación en el Senado? (7). Por último, el aleja-

(5) Por el contrario, J. J. SOLOZÁBAL entiende que «razones funcionales impidieron un bicameralismo no descompensado, pues un Senado equiparado competencialmente al Congreso, en coherencia con su origen democrático, hubiese complicado y ralentizado innecesariamente el proceso político y legislativo...» (*El Senado actual: de una cierta indeterminación constitucional a una buscada especialidad funcional*, en M. PÉREZ LEDESMA (coord.): *Ob. cit.*, pág. 309).

(6) Según el art. 69.2, 3 y 4 CE, la circunscripción electoral es, como sucede en la elección de los Diputados, la provincia, aunque se instituyen circunscripciones menores en el interior de las provincias insulares, además de las de Melilla y Ceuta. En cada una de las provincias se eligen cuatro Senadores, tres en las islas mayores (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife), dos en Ceuta, dos en Melilla y uno en las islas o agrupaciones de Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. Si bien la Constitución no alude a la fórmula electoral de asignación de escaños senatoriales (cosa que sí hace en relación con el Congreso: art. 68.3), remitiéndose al legislador, el escaso número de puestos a cubrir en cada circunscripción dificulta o impide la introducción de una fórmula proporcional. De ahí que, en la línea establecida por el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General haya acogido una fórmula de tipo mayoritario, aunque corregida por el voto limitado.

(7) Resulta sobradamente conocido el efecto distorsionador del escrutinio mayoritario (como también de otros elementos del sistema electoral) en la relación entre votos y escaños. Por eso el Gobierno casi siempre ha dispuesto de una cómoda mayoría absoluta en el Senado, sumando los escaños de origen provincial y los de procedencia autonómica. Así había sucedido ya en la legislatura constituyente y así ocurrió una vez más en la VII legislatura (2000-2004), en la que, además, la diferencia entre los escaños provinciales obtenidos por el PP y el PSOE fue tal (127 y 61, respectivamente) que la celebración de elecciones en 13 Comunidades Autónomas el 25 de mayo de 2003 y la consiguiente puesta en juego de 30 escaños senatoriales autonómicos resultaba irrelevante. E. AJA reconoce que «durante algunas legislaturas, el Grupo que tenía mayoría simple en el Congreso tenía mayoría absoluta en el Senado, pero —añade— las consecuencias

miento del Senado de los mecanismos de designación y control extraordinario del Gobierno (con el que no mantiene, pues, una relación fiduciaria, reservada en exclusiva al Congreso), no obstante lo cual es una Asamblea también susceptible de disolución *ex arts.* 99.5 y 115.1 CE, hace de la Alta Cámara un *outsider* en la forma parlamentaria de gobierno establecida por la Constitución, un residuo de una etapa más primitiva del constitucionalismo (8). ¿Cabe mayor extravagancia que hacer coexistir dos tipos evolutivos diferentes en el interior de las Cortes Generales cuando cada Asamblea no obedece a una representatividad distinta?

3. La insatisfacción ante la regulación constitucional del Senado la tuvo ocasión de expresar nada más promulgarse la Constitución (9). Escribí entonces que la extensión y consolidación de las Comunidades Autónomas aumentarían las exigencias de reforma constitucional de la composición del Senado. Añadí que «las Segundas Cámaras, a estas alturas del siglo xx, sólo parecen encontrar cierto encaje en el marco de los Estados Federales o en el de los Estados unitarios descentralizados y como Asambleas representativas de los Estados miembros o de los entes territoriales autónomos. Nuestro Senado, pues,

han sido mínimas por la posición subordinada del Senado» («El Senado», *ob. cit.*, pág. 372). Nótese, empero, que, como consecuencia de las elecciones autonómicas de 28 de mayo de 1995, se modificó la relación de Senadores designados por las Comunidades Autónomas, lo que originó que, por primera y hasta ahora única vez, la mayoría del Senado difiriese de la del Congreso. Esta circunstancia, escribe A. Dorrego, supuso «el descubrimiento de algunas potencialidades políticas de la Cámara» hasta entonces desconocidas y «una notoriedad pública que raras veces había disfrutado en su reciente historia» («El Senado», en E. AJA (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1995*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1996, pág. 78). Otros autores precisan que el Partido Popular, como consecuencia de las elecciones autonómicas de 1995 (pero también de los resultados de las elecciones gallegas de 1993 y andaluzas y vascas de 1994), logró un total de 20 senadores designados por las Comunidades Autónomas por 15 el Partido Socialista Obrero Español. Sumados a los escaños de elección directa de 1993, sucedió que, en efecto, el PP pasó en 1995 a ser la fuerza mayoritaria en el Senado, aunque sin llegar a la mayoría absoluta, siendo la primera vez que existía una fuerza mayoritaria diferente en cada Cámara. De todos modos, la configuración de una mayoría más o menos estable que, contrarrestando a la del Congreso, resultara útil en la labor de oposición devino imposible por la precariedad de la situación política, que condujo a un adelanto de las elecciones generales (cfr. F. PALLARÉS y J. SOLER: *Las elecciones autonómicas de mayo de 1995: una perspectiva general*, *ibidem*, pág. 562).

(8) Como siempre he sostenido, «la conversión de nuestro Senado en una Cámara disoluble otorga al Presidente del Gobierno una prerrogativa similar a la del Rey en las Monarquías constitucionales, en las que la disolución era un instrumento ofensivo y no una técnica de colaboración» (*Estudios parlamentarios*, *ob. cit.*, pág. 46).

(9) Cfr. R. PUNSET: «El Senado en la nueva Constitución española», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 57, 1979, págs. 137-160.

tiene planteados gravísimos problemas de supervivencia. En todo caso fácil es vaticinarle una existencia lánguida». Creo que este temprano juicio es hoy unánimemente compartido, pero ni la doctrina ni los partidos políticos han pensado siempre así, ni, desde luego, hay consenso sobre el momento y sobre el alcance de la necesaria reforma (10).

Lo primero que se planteó y luego, no sin dificultades, se realizó fue una simple modificación del Reglamento de la Asamblea con el fin de potenciar su papel de Cámara de representación territorial. A este respecto, fue muy expresivo de las dudas y vacilaciones existentes en cuanto a los modos de revitalizar el Senado —y pienso que todavía lo sigue siendo— el debate que algunos constitucionalistas mantuvimos con su Presidente en 1991, años antes de que cristalizase la reforma reglamentaria citada, que es de comienzos de 1994 (11). El Presidente del Senado, aunque partidario de perfilar el papel de la Cámara de acuerdo con lo que expresa el art. 69.1 CE (12), reconoció que el dilema consistía en reformar la Constitución o limitarse a una alteración del Reglamento. Esta segunda fue la opción acordada unánimemente por los grupos parlamentarios del Senado el 25 de abril de 1990, sin que resultara posible concitar a favor de la primera alternativa el consenso logrado en 1978. A juicio del Presidente, «precisamente porque tenemos que ser capaces de integrar en el

(10) Acerca de las posiciones doctrinales sobre la reforma del Senado véase F. J. VISIEDO: *La reforma del Senado: Territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Servicio de Publicaciones del Senado, 1997, págs. 157 y sigs. *et passim*. Ver también E. AJA: «El Senado», *ob. cit.*, págs. 379-380.

(11) El mencionado debate tuvo lugar en la Asamblea Regional de Murcia el 11 de octubre de 1991, interviniendo el Presidente del Senado, Juan José Laborda (PSOE), y los Profesores G. Trujillo, R. Punsat, E. Aja, J. Pérez Royo, M. Aragón y A. Garrorena (el texto de las intervenciones aparece recogido en el *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3, 1991, págs. 177-232).

(12) El Presidente explicó que cuando los constituyentes —entre los que se había contado— aprobaron, y precisamente en el Senado, su definición como «Cámara de representación territorial» se hallaban muy lejos de poder establecer qué era lo que entendían por «territorio», resultando difícil prever la estructuración general en Comunidades Autónomas dotadas de autonomía política. En todo caso, añadió, el funcionamiento del sistema autonómico se apoya en un mecanismo de efectos perversos: la relación fuertemente bilateral que algunos Gobiernos autonómicos mantienen con el Gobierno de la Nación, en detrimento de lo que debería ser una relación mucho más multilateral. Aparte de las conferencias sectoriales, que no son integradoras, no hay un órgano «donde ahora pueda plantearse sin complejos la diversidad que es característica de los Estados compuestos como el nuestro, los cuales... requieren elementos de cooperación y elementos de conocimiento de la propia discrepancia. Ese órgano, en otras experiencias, suele serlo la segunda Cámara». Hoy parece, pues, evidente la necesidad de crear «algún lugar institucional donde Estado, grupos políticos y representación de las Comunidades Autónomas puedan hablar juntos y no tengan por qué hacerlo siempre enfrentados» (*loc. cit.*, págs. 182-186).

Estado fuertemente descentralizado que diseña nuestra Constitución a las corrientes nacionalistas (especialmente las del nacionalismo vasco y del nacionalismo catalán)..., es por lo que parece mucho más prudente, mucho menos arriesgado, plantear en estos momentos tan sólo la reforma reglamentaria del Senado, de tal manera que, mediante el procedimiento de "prueba y error", podamos tener claro si es necesaria una reforma constitucional y en qué dirección debiera producirse... para hacer del Senado una auténtica "Cámara de representación territorial"» (13). Por mi parte, aduje que la existencia de una estruc-

(13) *Ibidem*, págs. 186-187. Se mostraron a favor de la reforma reglamentaria anunciada por el Presidente del Senado o, en todo caso, opuestos a la modificación del texto constitucional G. Trujillo, E. Aja, J. Pérez Royo y M. Aragón. El Profesor Trujillo, si bien recomendaba no esperar demasiado de lo que pudiera aportar la reforma del Senado (incluso si ésta llegase a comportar la reforma de la Constitución), consideraba absolutamente necesario intentar una reforma de la Alta Cámara que permitiese potenciar «una multilateralidad equilibradora» de la tendencia natural al diálogo bilateral entre el Gobierno nacional y las Comunidades Autónomas más reivindicativas (*ib.*, pág. 193).

El Profesor Aja, gran conocedor del tema e inspirador en sede doctrinal de la reforma del Reglamento del Senado, afirmó: «necesitamos una instancia para que las Comunidades dialoguen y el Senado no acaba de encontrar su papel; hagamos pues del Senado la Cámara autonómica». El Senado ha de llevar al procedimiento legislativo la opinión de las Comunidades Autónomas, y para ello pueden preverse métodos que, sin tocar la Constitución, permitan conseguirlo. Asimismo, el Senado debe promover convenios generales entre Comunidades Autónomas. En suma, un Estado compuesto tiene que partir del autogobierno de cada Comunidad, pero ha de encontrar luego los canales para una nueva unidad superior. Este es el gran papel que tiene que hacer el Senado a través de una gran Comisión de las Autonomías donde estén los Senadores de las Comunidades Autónomas. De otro lado, reforma reglamentaria y reforma de la Constitución no tienen por qué ser antagónicas. Se puede hacer la primera, ver las mejoras que se consiguen con ella y las que no y proceder después, en una segunda fase, a la reforma constitucional, ya a partir de experiencias previas, sin arriesgarse a hacer de aprendiz de brujo (*ib.*, págs. 199-201). Aja reiteró aquí, por tanto, y en lo fundamental, las opiniones expuestas en J. TORNOS, E. AJA, T. FONT, J. M. PERULLES y E. ALBERT: *Informe sobre las autonomías*, Civitas, Madrid, 1988, págs. 154 y sigs. En dicha obra se parte de «la opinión general, casi unánime, de que el Senado resulta poco útil; incluso podría suprimirse sin que variara un ápice la legislación o el control gubernamental». Y «si ésta es la opinión mayoritaria de la doctrina, resulta significativa la consideración de los propios políticos, en cuyo *curriculum* el Senado es generalmente un paso previo, y no el más importante, para llegar a ser Diputado, o bien un premio que se recibe al final de la vida política como forma encubierta de jubilación». «La funcionalidad del Senado podría ser, en cambio, muy superior si centrara su actividad en contribuir a la configuración del Estado autonómico». Para ello se propone una estrategia consistente en «modificar el Reglamento del Senado sin tocar la Constitución y propiciar al mismo tiempo un cambio en la dinámica de las fuerzas políticas respecto al papel del Senado». Y entre las sugerencias concretas se hace la de «formar una "Gran Comisión", al estilo de algunos Parlamentos nórdicos, donde se integren sólo los senadores autonómicos. Esta Comisión sería el núcleo impulsor de la dinámica de toda la Cámara». Tales Senadores, por su parte, habrían de mantener «una íntima conexión» con las instituciones autonómicas.

tura parlamentaria bicameral presenta graves inconvenientes técnicos, entre otras cosas porque ralentiza el trabajo del Parlamento. De manera que si ha de mantenerse una segunda Cámara en el interior de las Cortes Generales, ello ha de obedecer a alguna razón digna de tenerse en cuenta y no simplemente a la inercia histórica. No tiene sentido que haya una Cámara de segunda lectura, de reduplicación de los trabajos de la primera, si esa segunda Cámara carece de una justificación merecedora de respeto. Señalé igualmente «la absoluta crisis de identidad» del Senado y la insuficiencia para remediarla de una simple modificación de su Reglamento, propugnando la reforma constitucional (14). A. Garrorena sostuvo también que, si se quería reformar el Senado, no quedaba más remedio que reformar la Constitución. Yo había advertido que, aunque la reforma constitucional me parecía necesaria, «el momento en que deba emprenderse dependerá del estado de la opinión pública al respecto». Garrorena, sin entrar en si la reforma constitucional era o no políticamente posible u oportuna, dejó bien claro que «en algún momento habrá que terminar con esa permanente coacción que supone vivir *de facto* bajo el peso de una Constitución intangible» (15).

Pero esa coacción se mantiene, después de todo. Si bien la reforma constitucional del Senado se introdujo en los programas de las principales fuerzas políticas concurrentes a las elecciones generales de 1993, aunque diferida a una etapa posterior a la alteración reglamentaria y vinculada al grado de consenso preciso, diez años después el único cambio normativo es el de 11 de enero de 1994 en el Reglamento de la Cámara. Este cambio, que costó tanto tiempo y tantos esfuerzos introducir, no ha servido de gran cosa (16). Vista en

El Profesor Pérez Royo entendió, en el debate de Murcia, que «sería una auténtica barbaridad hacer una reforma de la Constitución ahora mismo», sobre todo para intentar reformar el Senado. Una reforma puramente orgánica —es decir, reformar el art. 69 CE— «es posible y es muy fácil de hacer. Incluso sería relativamente fácil conseguir las mayorías necesarias en ambas Cámaras». En cambio, «la reforma funcional del Senado exigiría reformar prácticamente la Constitución en su conjunto, y para eso ahora mismo no disponemos, en absoluto, ni de respuestas ni de consenso...» (*loc. cit.* págs. 201-202).

El Profesor Aragón tampoco creyó pertinente acudir a la reforma de la Constitución. Antes de eso hay que extraer de ella, dijo, las potencialidades que encierra; en este caso, la especialización funcional autonómica del Senado, que la Constitución permite a través del ejercicio de las propias competencias que atribuye a la Alta Cámara (*ib.*, págs. 206-210).

(14) Cfr. *ibidem*, págs. 194-197.

(15) *Ibidem*, págs. 212-213.

(16) Para los juicios que la adopción de esta reforma suscitó entre juristas y políticos y la consideración de la misma como antecedente de una modificación constitucional, véanse AA. VV.: *La reforma del Senado*, cd. conjunta del Senado y del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994; F. PAU VALL (coord.): *El Senado, Cámara de representación territorial*,

perspectiva técnica (17), la reforma reglamentaria giró sobre una idea clave: concentrar lo más posible en una nueva Comisión permanente —la Comisión General de las Comunidades Autónomas— los trabajos preparatorios de la actividad del Pleno de la Cámara relativa a cuestiones autonómicas. Tal Comisión tiene el doble de miembros que las demás (50, por tanto, en la VI y VII legislaturas), asimismo designados por los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica (art. 51 RS), lo que ya indica que no se compone únicamente de Senadores autonómicos. Es más: éstos no pertenecen necesariamente a la Comisión, si bien pueden asistir a sus sesiones y hacer uso de la palabra en los debates (art. 56 bis 1 RS). También cabe que intervengan en dichas sesiones —y esto resulta lo más llamativo de la reforma—, aparte del Gobierno de la Nación, «los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, representados por su Presidente o por el miembro del correspondiente órgano colegiado de gobierno designado para ello» (art. 56 bis 2.2 RS). Uno cualquiera de los Ejecutivos autonómicos puede instar la convocatoria de la Comisión (art. 56 bis 3 RS). El art. 56 RS contiene un amplísimo listado de las «funciones» de la Comisión (de control por vía de información, de impulso de la acción de otros órganos, de dictaminación y de control de la ejecución). La Comisión, por último, ha de celebrar una vez al año, y preceptivamente antes de la conclusión del primer período de sesiones (de septiembre a diciembre: art. 73.1 CE), una sesión monográficamente dedicada a efectuar un balance de la situación del Estado de las Autonomías, en la cual, tras el correspondiente debate, cabe la presentación de mociones. Las intervenciones en el debate pueden realizarse «en cualquiera de las lenguas que, con el castellano, tengan el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma», reproduciéndose en el *Diario de Sesiones* en castellano y en la lengua autonómica utilizada (art. 56 bis 7 RS). Sin perjuicio de esto, el Senado ha de celebrar anualmente una sesión plenaria íntegramente consagrada al Estado de las Autonomías (art. 56 bis 8 RS).

Considerando la reforma del Reglamento del Senado desde la vertiente de los objetivos que dice perseguir —la potenciación de la función territorial de la Cámara—, resulta evidente que la mera reorganización interna de la Asamblea, al no afectar a su composición ni conllevar un aumento de su peso institucional

Tecnos, Madrid, 1996; y AA. VV.: *Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 1996. Un examen detenido de la reforma de 1994 se encuentra en M. R. RIPOLLÉS: «El Senado», en E. AJA (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1994*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1995, págs. 83 y sigs., y en F. J. VISIEDO: *Ob. cit.*, págs. 275 y sigs.

(17) Sintetizo a continuación lo que expongo en *Estudios parlamentarios*, ob. cit., págs. 63-69.

dentro de la estructura bicameral de las Cortes respecto de las materias de carácter autonómico, ninguna incidencia de entidad puede tener en la representación territorial de la misma, vista en perspectiva funcional. Ni el Senado ha de ser territorialmente más representativo con la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas —además simple órgano auxiliar de las Comisiones legislativas o del Pleno y a la que no pertenecen *de iure* los Senadores de designación autonómica—, ni tal representación se acrecienta con la presencia ocasional en sus debates de miembros de los Ejecutivos autonómicos (extremo de más relieve de la reforma), presencia que no otorga a la Alta Cámara ningún plus de representatividad sustitutivo de la composición plenamente territorial o de las funciones representativas específicas de las que carece. El aparatoso listado de las «funciones» atribuidas a la Comisión no es capaz de ocultar que la Cámara, en la que únicamente se integra un exiguo número de Senadores designados por las Comunidades Autónomas, desempeña, por lo general, un papel subordinado respecto del que cumple el Congreso de los Diputados a propósito de esas mismas funciones (18). Más aún: la enumeración espectacular de las citadas funciones ninguna innovación trascendental ofrece respecto de las ya asignadas constitucional y reglamentariamente a las Cámaras de las Cortes. Así, la modificación del Reglamento del Senado de 1994 vino a consistir en realidad en un intento no de territorializar las funciones de la Asamblea —cosa que a la norma reglamentaria le resulta imposible hacer—, sino, más modestamente, de reordenar *ratione materiae* la organización interna del trabajo parlamentario.

(18) Como reconoce E. Aja, la Comisión General de las Comunidades Autónomas sufre las «graves limitaciones del Senado respecto al Congreso». Un ejemplo, muy importante, es —añade— la falta de solución imaginativa al plazo de dos meses que constitucionalmente tiene el Senado para pronunciarse sobre los proyectos de ley aprobados por el Congreso, que se reduce a veinte días naturales si se declaran urgentes. «Si la legitimidad de la Comisión General podía ganarse por la participación de los gobiernos autonómicos en la elaboración de las leyes estatales, ¿cómo realizar tal labor, más las generales del procedimiento legislativo, incluyendo el debate del pleno, en semejante plazo?» («El Senado», *ob. cit.*, pág. 381). Y en otro lugar escribe este mismo autor que «la importancia relativa de la Comisión General y los esfuerzos de sus miembros para mejorar el funcionamiento del Estado autonómico están chocando con los límites que la Constitución impone al propio Senado» y que la reforma reglamentaria, consistente en crear la Comisión General de las Comunidades Autónomas como un pequeño Senado dentro de la actual Cámara para impulsar sus funciones autonómicas, «no acaba de cuajar, en parte, porque la Comisión tiene todas las limitaciones del Senado» (*El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, págs. 147 y 215). En fin, aunque imaginativa, al permitir incluso la presencia de los gobiernos autonómicos en la comisión, la reforma reglamentaria «ha ido languideciendo porque las propias limitaciones generales del Senado, tal como lo configura la Constitución, impiden que la Comisión tenga mayor importancia» (E. AJA y C. VIVER: «Valoración de 25 años de autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, 2003, pág. 108).

Por otra parte, en los años transcurridos desde la implantación de la reforma del Reglamento de la Cámara, su desenvolvimiento práctico no ha conducido a potenciar el papel territorial del Senado, que ni el Partido Popular, en el Gobierno desde 1996, ni los partidos nacionalistas han tenido excesivo empeño en activar (19). Comprobada, pues, la inanidad de la reforma reglamentaria, la doctrina que más la propugnó reclama la reforma constitucional (20). Esta, por cierto, aunque estudiada por los propios Senadores de forma paralela a la puesta en práctica de la reforma reglamentaria, no condujo a un consenso definitivo, terminando por volverse a sugerir una mera reforma del Reglamento (21). Hoy, finalizada la VII Legislatura (2000-2004), en la cual el Par-

(19) Los autores barajan distintas diagnosis y etiologías. Ya poco tiempo después de la reforma, y como juicio independiente de la misma, sostenía Solozábal que «no ha tenido lugar un desarrollo del Senado... de acuerdo con su caracterización como cámara de representación territorial, por falta de voluntad política y no por imposibilidad propiamente constitucional» (*ob. cit.*, pág. 306).

Para E. Aja, las Comunidades Autónomas «han demostrado un interés escaso en utilizar a fondo las posibilidades que la Comisión (General de las CC.AA.) ofrece, quizás porque ésta ha nacido lastrada por el desprestigio del Senado». En cualquier caso, los Gobiernos autonómicos, que pueden asistir a todas sus sesiones e incluso solicitar su convocatoria, vienen utilizando a la Comisión más como «instancia de control» del Gobierno central que como «foro de relaciones entre sí y con el Estado» (*El Estado autonómico, loc. cit.*). Excepto el debate sobre el Estado de las Autonomías de 1994, al que concurrieron todos los Presidentes de las Comunidades Autónomas, salvo el del País Vasco, y que «parecía dar al Senado realmente la posición central para la solución de los problemas autonómicos», los debates posteriores «no han vuelto a presentar el interés del primero, porque constituyen la repetición de análisis ya conocidos que no encuentran vías para prosperar». Por último, «existe la idea, relativamente generalizada, de que la Comisión General no da más de sí, pese a los esfuerzos que puedan realizar sus miembros, y (de que) el Senado continúa siendo una Cámara de escaso interés» (AJA: «El Senado», *cit.*, págs. 382-383).

(20) «O se realiza una reforma constitucional —observa E. Aja— o ésta continuará siendo una Cámara de segunda lectura, de composición parecida al Congreso, pero con muchos menos poderes. La propia reforma reglamentaria ha puesto de manifiesto la necesidad de promover una reforma más amplia, que ahora sólo puede ser de carácter constitucional» (*El Estado autonómico, ob. cit.*, pág. 147).

(21) Para la historia de esta frustrada tentativa, véanse DORREGO: *Ob. cit.*, págs. 79 y sigs.; DORREGO y GUTIÉRREZ VICÉN: «El Senado»: en E. AJA (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1996*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1997, pág. 86; F. J. VISIEDO: *Ob. cit.*, págs. 350 y sigs.; GUTIÉRREZ VICÉN: «El Senado»: en E. AJA (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1997*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1998, págs. 94 y sigs.; en J. TORNOS (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1998*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1999, págs. 98-99; en IDEM (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 1999*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2000, págs. 67 y 79 y sigs. (fue precisamente en 1999 cuando el Grupo Popular ofreció limitarse a la reforma reglamentaria, considerando inoportuna una reforma constitucional, lo que el Grupo Socialista entendió como un retroceso); y en IDEM (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2001, págs. 76 y 84 y sigs. (el Ministro Sr. Posada ex-

tido Popular gozó de mayoría absoluta en las dos Cámaras, incluso cabe hablar de retroceso hacia posiciones que se creían superadas. En efecto, si, todavía en 1997, el Partido Popular se mostraba proclive a la modificación constitucional en esta materia, luego rechazó esa posibilidad, a la vista, sobre todo, de la problemática situación política en el País Vasco (actualmente más tensionada aún tras la presentación del proyecto legislativo conocido como «Plan Ibarretxe»), pero también de la concertación de los partidos nacionalistas periféricos expresada, en 1998, en la Declaración de Barcelona y en los Acuerdos de Vitoria y Santiago de Compostela en reivindicación del carácter plurinacional del Estado (22).

4. En este preciso momento no se dan las condiciones políticas para retomar el debate sobre la reforma constitucional del Senado, que queda, pues, a la espera de que la discusión, mucho más importante, sobre la definitiva configuración territorial del Estado —en el marco, a su vez, de una Unión Europea ampliada y reestructurada— encuentre cauces más serenos de diálogo. Es in-

presó la negativa del Gobierno a la reforma constitucional «en este momento»); E. AJA: *El Estado autonómico*, ob. cit., págs. 215-216, y «El Senado», ob. cit., págs. 383-384; GONZÁLEZ ESCUDERO y GUTIÉRREZ VICÉN: «El Senado», en J. TORNOS (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 2001*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2002, pág. 71 (véase también la *Valoración general* del propio TORNOS, págs. 23 y 25-26); y GONZÁLEZ ESCUDERO y GARCÍA MEXÍA: «El Senado», en J. TORNOS (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 2002*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2003, págs. 70 y 73 (de nuevo el Ministro de Administraciones Públicas, Sr. Posada, limitó el interés del Gobierno a una reforma reglamentaria que convirtiera al Senado «en un foro de encuentro entre Comunidades Autónomas con la participación de los Presidentes autonómicos y sus Consejeros»).

(22) El texto de estos documentos puede consultarse en J. TORNOS: *Informe Comunidades Autónomas 1998*, ob. cit., págs. 44 y sigs. En el Acuerdo de Santiago se propugna por sus firmantes (BNG, PNV y CIU) «el análisis del papel del Senado y su adecuada reforma», sin mayor concreción.

Con ocasión de la visita al *Bundesrat* alemán de una representación del Senado, el Presidente Juan José Lucas (PP) declaró a la prensa que una reforma constitucional de la Alta Cámara sería «contraproducente», porque «el nacionalismo soberanista puede aprovechar la reforma constitucional para introducir reclamaciones rupturistas». A su juicio, la reforma reglamentaria de 1994 permite ampliar la dimensión territorial del Senado. Por el contrario, el portavoz socialista en el Senado, Juan José Laborda, defendió rotundamente, tras la citada visita, una modificación de la Constitución, considerando una tarea prioritaria para la democracia española la transformación del Senado en una Cámara de representación territorial. El portavoz de CiU, Xavier Marimón, señaló que apoyaría una reforma del Senado con la condición de que protegiese los hechos diferenciales y, por tanto, el carácter de nacionalidad de Cataluña. De un modo similar se expresó el PNV, uno de cuyos portavoces, sin dejar de precisar que la reforma del Senado «no es ninguna prioridad» para su partido, afirmó la inexistencia de contradicción entre el plan Ibarretxe y un Senado territorial que reconociera los hechos diferenciales (*El País*, 12 de octubre de 2003).

dudable, desde luego, que el debate acerca de la conveniencia de la reforma de la Constitución se mantendrá vivo, porque la conversión del Senado en una verdadera Cámara de representación territorial resulta indisociable de una alteración de nuestra Ley fundamental tendente, como mínimo, a universalizar el origen autonómico de los Senadores, cuando no, además, a reforzar la posición de la Asamblea en el ejercicio por las Cortes Generales de las funciones relativas al carácter complejo del Estado español (23).

Lo que también parece fuera de toda duda es el mantenimiento, en cualquier caso, del bicameralismo. Y no sólo porque el Senado sea un lugar ya consolidado de acomodo de un sector de la clase política, cuya desaparición ocasionaría, por tanto, un problema a las direcciones de los partidos. A esta razón de inercia institucional (poderosísima, y que ya tuvo gran peso en la elaboración de la Constitución) cabe sumarle otras dos. En primer lugar, la convicción cada vez más compartida de que el Senado ha de ser algún día, plenamente, la Asamblea representativa de las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, la consideración de que el bicameralismo, a pesar de sus inconvenientes, es un elemento de la cultura política occidental que, en cierto modo, sigue respondiendo a la finalidad moderadora con que históricamente fue concebido. Finalidad, en fin, no sólo compatible con la misión garantista del pluralismo territorial por parte de una rama del Poder Legislativo en el ámbito de los Estados federales o políticamente descentralizados, sino que, en el supuesto español, esa misión resulta indispensable hasta para dar consistencia a una función moderadora de otra manera inexistente como consecuencia del nivel de atenuación del bicameralismo establecido por el constituyente de 1978.

La mayoría de los Estados europeos de nuestro entorno poseen, en efecto, Parlamentos bicamerales. Y si bien su implantación o pervivencia obedecen a compromisos políticos peculiares de cada Estado —difíciles de alcanzar y mantener, como siempre ha ocurrido, por cierto, en la historia del bicameralismo— y a soluciones técnicas a menudo reñidas con la coherencia debidas a tal dificultad, resulta posible, desde luego, a partir del estudio del bicameralismo europeo, llegar a algunas conclusiones generales que nos permitan fundamentar la consideración de su valor cultural y de su fuerza paradigmática. Así, si estudiamos ese bicameralismo tanto en Estados unitarios (como lo siguen siendo, según creo, el Reino Unido y, por supuesto, Francia, Irlanda y los Países Bajos) como políticamente descentralizados (Italia) y federales

(23) Pueden verse propuestas doctrinales de reforma en los sentidos orgánico y funcional indicados en R. PUNSET: *Estudios parlamentarios*, ob. cit., págs. 89 y sigs., y en E. AJA: «El Estado autonómico», ob. cit., págs. 216 y sigs., y «El Senado», ob. cit., págs. 385-387, respectivamente. Véase también E. AJA y C. VIVER: *Ob. cit.*, págs. 109-112.

(Suiza, Austria, Alemania y Bélgica), podemos formular las siguientes observaciones.

A) Parece claro que la función de Cámaras de segunda lectura, reflexión y mejora técnica en el procedimiento legislativo que, con mayor o menor grado de intensidad, calidad y prestigio, desempeñan la casi totalidad de las Asambleas senatoriales de los Estados mencionados es por completo independiente de la forma territorial del Estado al que pertenecen. Ya se trate de Estados unitarios o compuestos, esa función revisora o de perfeccionamiento no ha de verse, en efecto, más que como la simple consecuencia de una intervención posterior en el *iter* de elaboración de la ley; función que, por lo tanto, bien podría realizarse por una Cámara única mediante una adecuada estructuración de las diferentes fases procedimentales en que se articula el examen y discusión de los proyectos legislativos, que, además, son susceptibles de dictaminarse por órganos consultivos extraparlamentarios.

Dicho de otro modo: si hay Segundas Cámaras, ello no obedece a razones técnicas (las cuales, sin embargo, se aducen frecuentemente para justificar su supervivencia), ni la existencia de tales Asambleas constituye garantía indispensable de la calidad del trabajo legislativo. No es la función revisora en el plano técnico, sino la función moderadora en el plano político, la que explica la institución y conservación de las Segundas Cámaras. Función moderadora que ha acabado por caracterizar, más que el elemento representativo, a este tipo de órganos parlamentarios; incluso, bien que con diversos matices, en los Estados federales.

B) Naturalmente, la índole representativa de las Segundas Cámaras condiciona el alcance de su función moderadora, aunque no lo determina de manera automática (y ahí está, para demostrarlo, el caso del Senado español, en su mayor parte procedente del sufragio popular directo y, no obstante, incoherente prototipo de subordinación intercameral). De este modo, el bicameralismo resulta hoy tanto más perfecto o igualitario cuanto más próxima a la elección ciudadana esté la composición de la Segunda Cámara. Puede asegurarse, sin embargo, que donde la función moderadora se ejerce con mayor autonomía respecto del origen electivo de la Asamblea es en el ámbito del procedimiento de reforma constitucional, en el cual se advierte, como mínimo, un cierto equilibrio, si no una completa equiparación, entre los poderes de las dos Cámaras.

C) En los Estados federales coexisten la función moderadora y la función garantista de las Segundas Cámaras, siendo de mayor peso, empero, aquella que ésta. ¿Guarda alguna conexión este hecho con el tipo de federalismo de que se trate? Seguramente sí. Desde luego, una Segunda Cámara territorial sólo tiene sentido, dentro del sistema de *dual federalism*, en relación con la reforma de la Constitución y para impedir el recorte de las competencias de las

entidades federadas (un recorte que, de todos modos, ha de requerir la directa aprobación, en última instancia, de tales entidades). El resto de su actividad es *modération*, función moderadora. En aquellos tipos de federalismo en los que, por contra, hay compartición y/o concurrencia de competencias, la participación de los Estados miembros, a través de la Segunda Cámara de la Federación, en el procedimiento legislativo federal supone, al menos teóricamente, el ejercicio por dicha Asamblea de una función garantista de gran importancia; incluso esencial, si el ámbito material de la legislación compartida o el de las leyes del Parlamento nacional que inciden de diversas formas sobre el sistema de distribución competencial revisten gran amplitud.

D) En la práctica, no obstante, la intensidad mayor o menor de la función garantista de las Segundas Cámaras territoriales depende del modo de reclutamiento de sus miembros y de la consiguiente acción uniformizadora de los partidos políticos de ámbito federal (tanto los que sostienen al Gobierno de la Federación como los que se oponen a él); acción a la que, si no, por supuesto, inmune, parece resultar más resistente una Asamblea como el *Bundesrat* alemán, dada la presencia directa en ella de los Gobiernos de los *Länder* y el papel que están llamados a desempeñar —y decididamente desempeñan— a través de la misma en un modelo de federalismo de ejecución (a cuya construcción, con la consiguiente pérdida de potestad legislativa de las *Landtage*, no permanecieron, paradójicamente, ajenos).

E) Ninguna de las Cámaras europeas consideradas monopoliza la aprobación de texto legislativo alguno (las competencias exclusivas de las Segundas Cámaras, de existir, pertenecen al campo de los actos parlamentarios de autorización) ni en tal aprobación ejercen un papel preeminente con respecto a la Cámara Baja, sino, a lo sumo, igual. Ahora bien, yendo más allá de esta elemental constatación, importa poner de relieve que en algunos Estados compuestos la equiparación entre las Asambleas (de otro modo únicamente presente en el procedimiento de reforma de la Constitución) se produce sólo en los casos en que el procedimiento legislativo ordinario tiene por objeto la aprobación de determinadas categorías de leyes.

Semejante previsión, propia del ordenamiento alemán (y también del belga), es indudable fuente de inspiración de quienes pretenden reforzar la posición del Senado español en el procedimiento de aprobación de las leyes de mayor incidencia autonómica. Pero la distribución por materias del peso posicional de las Asambleas plantea, como testimonia la experiencia alemana, problemas de calificación de las leyes; problemas en los que se hallarían implicados sucesivamente las Cámaras parlamentarias, el Jefe del Estado y el Tribunal Constitucional. Ciertamente los conflictos de calificación pueden resolverse, en sede parlamentaria, por una Comisión intercameral paritaria (o una reunión

conjunta de las Mesas del Congreso y del Senado). No obstante, aunque la resolución de dicha Comisión seguramente sería suficiente —si es que no lo fueran los términos del art. 91 de nuestra Constitución— para impedir una negativa del Rey a promulgar una ley a su juicio indebidamente calificada y aprobada por las Cortes, está claro que en modo alguno vincularía al Alto Tribunal, sujeto únicamente a un canon normativo en el examen de constitucionalidad de las leyes. En suma, pues, la equiparación *ratione materiae* de los poderes del Congreso de los Diputados y del Senado tal vez generaría un plus de incertidumbre sobre la validez de las disposiciones legislativas. Añádase que no resultaría inimaginable, según acredita el ejemplo alemán, que, por razones estrictamente políticas y con menoscabo de la técnica de legislar (cuando no del principio de seguridad jurídica), se dividiera en varios proyectos de ley la regulación unitaria de una materia a fin de reducir al mínimo la intervención cualificada del Senado.

Los mencionados problemas de calificación pueden plantearse tanto en la fase introductoria del procedimiento legislativo (si la misma ha de tener lugar, por razón de la materia, en la Cámara Alta) como en su fase decisoria (si es ahí donde se refuerzan los poderes del Senado en la aprobación de ciertas leyes). Donde no se suscita ningún problema de este tipo es en el supuesto de que, siguiendo el modelo alemán, se atribuya al Senado un pronunciamiento sobre *todos* los proyectos de ley antes de su remisión al Congreso. El atractivo de tal previsión no radicaría, obviamente, en su carencia de inconvenientes técnicos, sino en la transformación que ocasionaría en el papel institucional de la Asamblea, que ya no se limitaría a ejercer una función moderadora o garantista, según los casos, y pasaría a disponer de una activa participación en la formación de la orientación política. La pregunta que al respecto cabe hacerse, sin embargo, es si una Cámara de representación territorial, y por tanto necesariamente ajena al vínculo fiduciario con el Gobierno, puede aspirar a otra cosa que no sea el cumplimiento de aquella función de freno o garantía.

