
VICENTE GARRIDO MAYOL
(Universidad de Valencia)

*La Constitución y la estructura territorial del
Estado: a propósito de la reforma del Senado
y de la división provincial*

*I. Introducción. II. Las disfuncionalidades del Senado: A) En cuanto a su composición;
B) En cuanto a sus funciones. III. La obsolescencia de la división provincial*

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución ha propiciado una muy novedosa estructura territorial, que ha supuesto una radical ruptura con nuestro más reciente pasado, y que ha satisfecho –con todos los matices que se quiera–, las aspiraciones de recuperación del autogobierno por los distintos pueblos de España que antaño fueron independientes.

No es ningún tópico afirmar que España es hoy uno de los Estados más descentralizados del mundo y que las Comunidades Autónomas cuentan entre nosotros con mayor poder político que muchos Estados miembros de Estados Federales. Quizás los casos de Australia y Canadá sean la excepción que confirma la regla.

Esta afirmación, que a mi juicio es trasunto de una realidad, rompe con el mito del Estado Federal que aún hoy algunos propugnan. No voy a entretenerme en resaltar, por ser asunto conocido, que las diferencias entre un Estado Federal y nuestro Estado autonómico son más teóricas que prácticas. Por eso coincido con quienes señalan que debemos huir de la obsesión de que España sea un Estado Federal, ya que lo relevante es la real distribución del poder y el grado de autonomía de que gozan las distintas nacionalidades y regiones.

Ello no obstante, sí conviene recordar que durante el proceso constituyente, y al momento de conformar el mapa autonómico, los celos entre determinados sectores políticos y sociales sobre las futuras comunidades autónomas eran manifiestos y evidentes.

A ello responde la alambicada regulación que contiene el Título VIII de la Constitución, referido a la “Organización territorial del Estado”, que consagra una estructura provincial decimonónica y propicia, al propio tiempo, la organización autonómica de la que hoy disfrutamos.

Y a ello responde también el establecimiento de las bases para que, inicialmente, hubiera dos tipos de comunidades autónomas, según la vía de acceso a la autonomía (143 ó 151) que se siguiera. O incluso que se distinguiera del resto a unas “comunidades históricas” cuya historicidad se hizo descansar en el sólo hecho de haber plebiscitado

Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 40. Valencia, 2002

sus Estatutos de Autonomía apenas 50 años atrás, obviando la auténtica historicidad de otras muchas, que es la que, en realidad, da sentido y fundamenta el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones. A ello respondió, por último, la celebración de los Pactos Autonómicos de 1981 que obviaron el principio dispositivo que en la materia consagra la Constitución, y que supusieron la generalización del régimen autonómico en todo el Estado.

Pero el balance, en mi opinión, no puede merecer más que un juicio positivo, pues el resultado de la aplicación de las previsiones constitucionales nos ha llevado a la existencia, hoy, de unas comunidades autónomas con un alto nivel de autogobierno.

Hablar hoy de la estructura territorial del Estado, pensando en el futuro, además de la necesidad de profundizar en las técnicas de cooperación, nos pone sobre el tapete el tema de la reforma de la Constitución.

No quiero decir con ello que yo sea partidario de reformar la Constitución de forma inmediata, ni que tal reforma sea realmente sentida por el pueblo. Pero tampoco soy de los que se cierran en banda a abordar un tema que está planteado en el mundo político y que es objeto de análisis y estudio desde la doctrina.

Hay que tener en cuenta que las reformas constitucionales son a veces absolutamente imprescindibles; y en otras, simplemente, convenientes como adaptaciones de la norma a la dinámica socio-política, en constante cambio. Creo que estamos en el segundo supuesto.

En todo caso, como dijo Loewenstein ¹, cada reforma es una intervención, una operación en un organismo viviente y debe ser solamente efectuada con gran cuidado y extrema reserva. Y en todo caso, desde el consenso que alumbró el texto constitucional y en un momento oportuno, en que la tensión política no pueda enturbiar el proceso de reforma.

Cualquier jurista que analice detenidamente la Constitución encontrará sin duda muchas cuestiones que, a su juicio, merezcan una reforma. Pero dejando aparte esa tendencia natural del profesional del Derecho se debe atender a aquello que se considera imprescindible para lograr una mejora técnica y una adecuación de la Norma Fundamental a la realidad política y social de una España que se ha visto efectivamente transformada en estos veinticinco años de vigencia de la Constitución.

Posiblemente la aprobación de la Constitución de la Unión Europea requiera una revisión de nuestro texto constitucional en cuestiones tales como la supremacía constitucional o el sistema de fuentes.

El próximo matrimonio del Príncipe de Asturias también ha puesto de manifiesto la conveniencia de reformar las previsiones constitucionales en cuanto al orden de suceder en la Corona, para equiparar la posición del hombre y de la mujer.

El deficiente e insatisfactorio sistema de protección de los derechos fundamentales y libertades públicas por el Tribunal Constitucional también debería ser objeto de revisión a fin de lograr un amparo efectivo y de evitar la proliferación de las llamadas "*sentencias platónicas*", aunque una de las posibles soluciones a tal problema podría alcanzarse mediante la reforma de la Ley Orgánica reguladora de dicho Tribunal.

Pero, sin duda alguna, el Senado y el Título VIII, dedicado a la organización territorial del Estado, parecen los asuntos más necesitados de una reforma, teniendo en cuenta la realidad del Estado autonómico y que se han consumado los efectos de muchas

¹ Karl LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, pág. 199.

de las disposiciones de dicho Título, que hoy pueden considerarse de Derecho transitorio.

No procede ahora realizar un examen exhaustivo de los preceptos que podían ser objeto de reforma. Por ello quiero centrarme en el análisis de dos cuestiones que, a mi juicio, es importante abordar para mejorar la configuración de nuestro Estado autonómico: el Senado y la provincia como división del territorio.

II. LAS DISFUNCIONALIDADES DEL SENADO

Se ha dicho del Senado que es la pieza más defectuosa de nuestra arquitectura constitucional, y que no responde a lo que debe ser una segunda cámara propia de un Estado compuesto².

Quizás no se diseñó el Senado ideal porque no existían comunidades autónomas, sino tan solo la simple posibilidad de crearlas. Pero, ello no obstante, debieron insertarse en la Constitución las previsiones necesarias para hacer frente al supuesto (hecho realidad) de que España quedara constituida en Estado autonómico.

Modelos de segunda cámara los hay muy variados –el estadounidense, el alemán...– pero en todos ellos existe una Cámara de representación de los Estados que convive con la de los representantes del pueblo.

En su actual configuración el Senado español es disfuncional; y lo es respecto de sus competencias y en relación con su composición.

A) En cuanto a su composición

Nuestro Senado fue concebido, al inicio del proceso constituyente y en consonancia con la forma de Estado que se avecinaba, como una cámara de representación de las comunidades autónomas. Los senadores debían ser elegidos por los parlamentos autonómicos, entre sus miembros, por un sistema proporcional que atendiera a la representación política de los partidos en aquéllos, a razón de 10 senadores por Comunidad y uno más por cada millón de habitantes; el mandato de los Senadores se solapaba con el de la legislatura del Parlamento que lo había de elegir; y a estos senadores se sumaban otros veinte elegidos por el Congreso de los Diputados.

Sin embargo, el Senado que finalmente quedó constitucionalizado es peor que el proyectado. Como bien sabemos, cuatro quintas partes de los senadores son elegidos directamente por el pueblo, en circunscripciones provinciales, a razón de cuatro por provincia (con la excepción de las provincias insulares y de los elegidos en las ciudades autónomas); mientras que el último quinto es elegido, en representación de las Comunidades Autónomas, por los respectivos parlamentos.

La conclusión es que no es la planeada cámara de las comunidades autónomas; que no es la cámara de representación territorial que cabría esperar de un Estado políticamente descentralizado.

La actual forma de elegir a los senadores produce perplejidad por cuanto que – por ejemplo– la Comunidad de Castilla-León, con sus 2'5 millones de habitantes, cuenta

² Jesús LEGUINA VILLA: "La reforma del Senado y los hechos diferenciales", *Revista de Administración Pública* nº 143 (1997), pág. 7.

con 37 senadores, mientras que Madrid, con sus cinco millones de habitantes, cuenta con diez senadores. La Comunidad Valenciana, con cinco millones de habitantes, tiene 17 senadores; Cataluña, con seis millones, cuenta con 23 –pero Andalucía, menos poblada, tiene 36 senadores. La desproporción senadores/habitantes es evidente.

En relación con este asunto los modelos son, como es sabido, variados; y van desde la paridad absoluta en la representación de los Estados (los Estados Unidos, con dos Senadores por Estado, con independencia de la población de cada uno de ellos); hasta los que tiene en cuenta los habitantes de cada Estado a la hora de repartir los escaños (caso del *Bundesrat* alemán); desde los que son de elección directa (nuevamente los Estados Unidos), a los que son elegidos por los respectivos gobiernos (Alemania), o por los parlamentos regionales.

Cada sistema tiene sus ventajas e inconvenientes. Y cada político o cada profesor, tiene un Senado ideal en la cabeza. De lo que se trata, por tanto, es de configurar una cámara alta adecuada a la realidad de nuestro Estado autonómico y no al revés; sería ilegítimo transformar la realidad para justificar una reforma; promoverla anteponiendo los intereses particulares a los abstractos y generales. Es necesario pensar en el mejor Senado posible sin tener en cuenta cual puede ser la composición final de la cámara en términos partidistas.

En mi opinión, el Senado debe estar integrado por representantes de las comunidades autónomas, elegidos bien por los gobiernos, bien –mejor– por los parlamentos, estableciendo un mínimo fijo de senadores por cada Comunidad Autónoma, y otro variable en función de la población de cada una de aquéllas.

A ellos cabría añadir un reducido número de senadores natos, que podían ser los ex–presidentes del Gobierno: su experiencia en asuntos de Estado y en temas autonómicos sería, así, aprovechada. Y, además, no tendrían que estar sometidos a los vaivenes de sus respectivos partidos políticos o a verse condenados a no participar en la vida pública por haberse quedado sin partido

Y es que las razones que llevan hoy a crear o a mantener senados o cámaras altas descansan en la necesidad de contar con una cámara en la que el pueblo no esté representado como unidad, sino de acuerdo con las divisiones políticas del territorio; y, quizás también, en la conveniencia de dar cauce a personas de gran experiencia y preparación política.

B) En cuanto a sus funciones

Nuestro Senado es una cámara de segunda lectura, que se halla en situación de clara subordinación respecto del Congreso en el proceso legislativo. Además, el papel del Senado se ve eclipsado por el de la cámara baja –de la que forman parte los principales líderes políticos y en la que se celebran los grandes debates políticos– también en lo que respecta al ejercicio del control-responsabilidad respecto del Gobierno.

Ante una reforma del Senado, y para determinar sus funciones, hemos de tener bien presente la naturaleza de la cámara y fijarlas de este modo atendiendo a dos criterios:

- Funciones de colegislación matizada. A este respecto, convendría:

- a) Mantener su intervención en cuanto a Leyes Orgánicas, Reforma Constitucional y prestación de consentimiento para celebrar determinados Tratados Internacionales (art. 94).
- b) Limitarla, en los demás supuestos, a que la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, reclame al Congreso el texto aprobado para su debate.
- c) Suprimir la posibilidad de veto, habida cuenta su ineficacia e improsperabilidad, en la práctica.
- d) Mantener la Comisión Mixta Congreso-Senado para resolver discrepancias del art. 74 de la Constitución.

– Funciones de especialización.

- a) El Senado sería la cámara donde tuvieran lugar los grandes debates que afecten de modo directo a las Comunidades Autónomas.
- b) En el Senado debería comenzar el debate de aquellas leyes que afectasen a las Comunidades Autónomas, de igual manera que, en la actualidad, se inicia en él la autorización de acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas (art. 145.2 CE), la distribución de fondos del Fondo de Compensación Interregional (art. 158.2 CE) y la aprobación de medidas adoptadas por el Gobierno en caso de incumplimiento de sus obligaciones por las Comunidades Autónomas (art. 155.1 CE).
- c) El Gobierno debería enviar al Senado sus proyectos de ley relacionados con cuestiones autonómicas (por ejemplo, las leyes previstas en el art. 150.1, 2 y 3).
- d) El trámite de las proposiciones de ley sobre cuestiones autonómicas debería comenzar en el Senado.

No cabe duda de que, de esta forma, conseguimos un Senado más ágil y más acorde con lo que debe ser una segunda cámara.

Pero no obstante lo anteriormente expuesto, he de manifestar mi absoluto escepticismo en cuanto a los posibles beneficios, en la práctica, de una reforma del Senado. Dos son los motivos para ello:

- El primero, que las comunidades autónomas gobernadas por los partidos nacionalistas –especialmente Cataluña y País Vasco– no se van a rebajar a discutir sus problemas conjuntamente con las demás comunidades autónomas. Les resulta más rentable, política y económicamente, acudir a La Moncloa para negociar con el Gobierno de turno.
- Y el segundo, que es difícil pensar en un Senado en el que debatan auténticos representantes de las comunidades autónomas. Incluso en el supuesto de que se implementase una reforma estructural en profundidad, la fuerte influencia y el poder de los partidos políticos comportaría, sin duda, una polarización del debate en torno a los grupos políticos y no a los entes territoriales.

Todo lo cual no es óbice para afirmar que el actual Senado no cumple la función para el que fue concebido, y que hay que diseñar otro a tal fin.

III. LA OBSOLESCENCIA DE LA DIVISIÓN PROVINCIAL

Nuestra Constitución consagra la división provincial que nos legaron los gobernantes del primer tercio del siglo XIX.

El anteproyecto de Constitución era más flexible, pues se refería a las provincias, o a las circunscripciones que los Estatutos establecieran mediante la agrupación de municipios (con personalidad jurídica, y para servir de base a la organización de la Administración Pública), dando una solución alternativa a la organización infracomunitaria. De este modo se pretendía seguir el modelo de la Constitución de la II República.

Sin embargo, la relevancia de la provincia fue creciendo a medida que avanzaba el proceso constituyente, de modo que a la postre quedó configurada a la vez como circunscripción electoral, como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado y como entidad local con personalidad jurídica para gestión de propios intereses.

Ello supondría la necesidad de hacer convivir una división autonómica con otra provincial, lo que con el paso del tiempo acabó revelándose poco eficaz. En síntesis, esta duplicidad supone:

- Que conviven cuatro niveles de Administración: la estatal, la autonómica, la provincial y la municipal. Cuando menos sobraría una, que habría de ser, sin duda alguna, la provincial.
- Que hay una duplicidad de funciones. Se dice que las Diputaciones provinciales, órgano de gobierno de las provincias, cumplen un importante papel de apoyo y asesoramiento a los Ayuntamientos, especialmente respecto de los pequeños municipios. Pero ese importante papel, que sin duda alguna desempeñan en estos momentos, podría ser perfectamente asumido por el órgano correspondiente de los gobiernos autonómicos.
- Que hay exceso de medios (en cultura, en carreteras, en multitud de servicios...) como consecuencia de la duplicidad de funciones
- Que se fomenta el provincialismo, sentimiento que dificulta el fortalecimiento de la identidad regional, base del Estado autonómico.

Por ello, convendría que sentáramos las bases para que, progresivamente, pudiéramos superar la estructura provincial o, en todo caso, para hacer posible que las comunidades autónomas se estructuraran internamente como tuvieran por conveniente, obviando, en su caso, la división provincial.