

NUEVAS PERSPECTIVAS SOBRE LA REFORMA DEL SENADO

JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DEL SENADO, ESTO ES, SUS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES.— II. JUSTIFICACIÓN Y VARIEDADES CONFIGURATIVAS DE LAS SEGUNDAS CÁMARAS.— III. LA CALIFICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA REFORMA DEL SENADO Y LOS PROBLEMAS, ESPECIALMENTE PROCEDIMENTALES, DE SU VERIFICACIÓN.— IV. EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL ACTUADA POR EL SENADO.— V. LAS MANIFESTACIONES INSTITUCIONALES DE LA REFORMA DEL SENADO, EN CUANTO VERDADERA «CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL»: CONFIGURACIÓN, COMPOSICIÓN Y FUNCIONES DEL NUEVO SENADO.

RESUMEN: La Reforma del Senado debe articularse sobre un determinado esquema configurativo, seguramente sin variar las funciones típicas de la institución y convirtiéndola en verdadera cámara de representación territorial. Ello supondrá partir de la organización institucional de las comunidades autónomas, designando a los senadores preferentemente a través de un sistema electoral mayoritario, que no introduzca el mandato imperativo, pero que haga presente en el Senado los intereses de los gobiernos autonómicos.

Palabras clave: reforma; Senado; representación territorial; mandato imperativo.

ABSTRACT: The new Senate will pursue the typical functions of the institution but trying to correspond to a true «chamber of territorial representation». In order to achieve this it is proposed a designation mayoritarian system that, without introducing the imperative mandate, represent in the Senate the points of view of the autonomous governments.

Key words: reform; Senate; territorial representation; imperative mandat.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA POSICIÓN CONSTITUCIONAL DEL SENADO, ESTO ES, SUS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

El núcleo de este trabajo consistirá en una reflexión sobre lo que pueda querer significar la expresión Cámara de representación territorial, en cuanto fundamento de una reconsideración de la posición constitucional del Senado como objetivo obvio de la reforma de este órgano que actualmente se proyecta, así como de las manifestaciones institucionales que esa calificación implica. Sin embargo con carácter previo quizás no sobre realizar algunas observaciones, que ayuden a entender el alcance y sentido de lo que aquí se proponga.

En primer lugar, convendría llamar la atención sobre la atribución que se ha hecho a las carencias del Senado de las deficiencias de nuestro Estado autonómico, de modo que la rectificación del esta Cámara, tendría unos efectos salutíferos infalibles sobre el edificio institucional de la democracia española. Este juicio reposa, me parece, en algunas valoraciones sobre los datos de la propia realidad española y aun de las posibilidades en general de las Segundas Cámaras en los sistemas descentralizados que considero incorrectas.

Las deficiencias integradoras de nuestro Senado se presentan, como es sabido, en primer lugar, en el plano normativo constitucional, en el que es notorio el contraste entre las funciones que resultan encomendadas a esta Cámara en cuanto integrante de las Cortes generales, pues el artículo 66 CE no establece distinción alguna respecto de la posición del Senado y el Congreso, y las competencias que en orden a la realización de estas funciones se especifican a lo largo del articulado constitucional, ya se refieran a la posición claramente subordinada de la Segunda Cámara en el proceso legislativo, en relación con su condición, por lo general, de Cámara de segunda lectura, o se trate de la suerte de las enmiendas a los textos procedentes del Congreso; o si hablamos del control del Gobierno, a la no verificación por su parte de la confianza política del Ejecutivo, de manera que los Gobiernos acceden al poder o lo pierden sin intervención del Senado; por no señalar la nula intervención de esta Cámara en el ejercicio extraordinario de la potestad legislativa del Gobierno en el caso de los decretos-leyes. Por todo esto se ha podido hablar con toda razón de un bicameralismo descompensado, que no se ha querido corregir con un adecuado desarrollo normativo infraconstitucional, reglamentario o convencional, lo que quizás mostraba la escasa voluntad política de confiar un verdadero papel autonómico a la institución.

Pero conviene llamar la atención sobre el hecho de que las causas de la inferioridad del Senado no tienen, primero, sólo un origen en el plano

normativo constitucional, y, en segundo lugar, no ha existido tampoco suficiente disposición política para conseguir la equiparación con el Congreso del Senado. La propia calificación constitucional del Senado como Cámara de representación territorial pudo haber dado lugar a desarrollos reglamentarios que la hubiesen permitido disfrutar de un mayor protagonismo en el sistema autonómico. En ese sentido siempre he creído que existían ya en el terreno del derecho positivo importantes manifestaciones de esas posibilidades. Me refiero naturalmente al desarrollo que el artículo 189 del Reglamento del Senado hace del artículo 155 de la Constitución. El mencionado artículo 189 prevé, en efecto, un pronunciamiento autorizatorio del Senado sobre las medidas propuestas por el Gobierno en relación con la actuación opuesta al orden constitucional o atentatoria contra el interés general de España de una Comunidad Autónoma, de modo que se excluye una posible interpretación del artículo 155 CE que circunscribiese el objeto de la autorización del Senado al *principio* de intervención, pero no a las *medidas* concretas a adoptar, habilitándose al Senado —en el apartado 4 del precepto reglamentario— no sólo para denegar la autorización de las medidas propuestas sino para modificarlas o condicionarlas. Pero además el Reglamento del Senado adopta las decisiones pertinentes para que, de un lado, se evite un recurso inmotivado al artículo 155 CE, exigiendo al respecto que, a la solicitud del Gobierno de la autorización para proceder contra una Comunidad Autónoma, se le acompañe la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento, así como la de su incumplimiento, y de otro, se asegure la pertinencia de las medidas a adoptar estableciendo la necesidad de que su propuesta se contenga en un Dictamen de la Comisión correspondiente —ahora la General de las Comunidades Autónomas—, Comisión a la que hará llegar la información y alegaciones que, a su requerimiento, mediante el Presidente del Senado, le remita la Comunidad Autónoma en cuestión, la cual podrá designar de estimarlo procedente una persona que asuma su representación a estos efectos.

Ciertamente la inferioridad y aun dependencia, vamos a llamarla así, normativa del Senado podía perfectamente haber sido enmendada en el terreno de la práctica, si hubiese habido voluntad política en tal sentido. En algunas ocasiones ello ha ocurrido con más frecuencia de lo que se ha admitido. En efecto cabía perfectamente que el Senado introdujese modificaciones en el texto legislativo proveniente del Congreso, como Cámara en la que se procediese a la incorporación de enmiendas que no se hubiesen pactado o aceptado en el Congreso. De manera que el paso por el Senado no habría limitado a esta Cámara a una tarea de simple apostilla, como ha acontecido de ordinario, sino que su intervención sucesiva en el tiempo le permitiría incorporar a los proyectos legislativos cambios cuya

aceptación no fue posible en el Congreso. Quizás esto es lo que ocurrió en leyes como la Ley Orgánica del Poder Judicial o del Tribunal Constitucional (1).

La consideración correcta de las causas sobre la situación del Senado, nos lleva así, si se quiere traspasar el plano meramente normativo, a constatar la falta de voluntad política para suplir los déficits de la institución, de lo que sería prueba el que los partidos políticos en el Gobierno o fuera de él han apenas han atribuido peso a los Senadores en el proceso político, permitiendo que en nuestro sistema democrático se instalase la idea de que el Senado o es un lugar de meritoriaje o un cómodo retiro para los políticos que están a punto de finalizar su carrera.

II. JUSTIFICACIÓN Y VARIEDADES CONFIGURATIVAS DE LAS SEGUNDAS CÁMARAS

Si de lo que se trata es de atender a las justificaciones del Senado desde la teoría constitucional, ello en el caso de la Monarquía constitucional, en cuanto forma política concreta, no ofrece problemas, habida cuenta de su papel integrador y conservador. Es pacífica, en efecto, la aceptación del *rol histórico* del Senado, como institución de la Monarquía Constitucional, que de un lado ofrecía un aspecto claramente conservador, dada su composición exclusivamente aristocrática, interviniendo en la elaboración de las leyes en pie de igualdad con la Cámara Baja cuyos «excesos» impedía; pero que, de otro, permitió la incorporación al sistema representativo de elementos procedentes del Antiguo Régimen y cuya oposición hubiese sido peligrosa para estabilidad política del Nuevo.

Cuando el objeto de reflexión es el Senado de nuestro tiempo, las cosas se presentan de diferente manera según estemos hablando de un Estado federal o no. Si se trata de un Senado no federal, en realidad, y con independencia de los argumentos que se utilicen, la justificación efectivamente asumida coincide casi con la del Senado histórico, tratándose entonces de una institución de freno y compensación. En efecto, en la actualidad, se proponen para el Senado una serie de funciones llamémoslas expresas, de carácter técnico: el Senado permite una reconsideración serena de cuestiones que han podido ser tratadas con apasionamiento en la Cámara Baja; el

(1) Tampoco a la hora de hacer valoraciones de conjunto sobre el rendimiento de la Segunda Cámara, es frecuente considerar la importancia de sus diversos Informes o Libros Blancos sobre determinadas materias. Se trata evidentemente de una función consultiva en la que la Segunda Cámara ha podido especializarse, disfrutando de una imparcialidad y solvencia de las que otras instancias, más o menos gubernamentales, no pueden beneficiarse.

Senado ofrece una oportunidad de mejora técnica de los proyectos que su «politización» en la otra Cámara ha descuidado, etc... Se trata, en suma, de las funciones que VIRGA llama gráficamente de «riflexione, raffreddamento, contrappeso o técnica». Otros proponen una concepción «no política» del Senado que le habilitaría para adoptar una cierta función neutral en el sistema, estabilizadora, al arbitrar los conflictos entre el Ejecutivo y Cámara Baja, y permitir la integración de personalidades no políticas, así como de representantes de espacios políticos no convencionales. Realmente las razones que se aducen como justificadoras —fuera de los supuestos federales— del mantenimiento de la Segunda Cámara no son muy fuertes: la parcialidad política es muy difícil de evitar y en la práctica es casi imposible que el Senado no desempeñe una función latente (2), coincidente con el significado histórico conservador de la Institución.

Por lo que se refiere al tratamiento de las Segundas Cámaras, la teoría constitucional, en primer lugar, explica la presencia de tales órganos en el edificio de los sistemas federales, en cuanto institución indispensable o *federal instrumentality*, que desempeña la función de la integración y hace presente en la Federación los intereses de sus miembros. La Cámara Baja representa al conjunto de la población y opera como elemento centrípeto y unificador; la Cámara Alta representa directamente a los Estados integrantes, en cuanto tales, y les ofrece una ocasión de contribuir a la formación de la voluntad estatal, reflejando así el pluralismo territorial y suministrando una oportunidad para su reconocimiento y coordinación (3). Con el tiempo, no obstante, en algunos países, ciertamente no en todos, se ha producido una curiosa rectificación e incluso inversión del significado de la Segunda Cámara; su condición localista ha perdido importancia respecto de otras funciones —es lo que ha ocurrido en Francia por la acentuación de la condición del Senado de Cámara de amortiguación— y ha pasado a ser, como ha acontecido en los Estados Unidos, la verdadera Cámara nacional, mientras que la Cámara de Representantes se ha convertido en la Asamblea territorial, en razón de la brevedad del mandato de sus miembros, que teniendo en cuenta la perspectiva pluralista desde la que se concibe la representación, les lleva a atender preferentemente, con vistas a su reelección, las necesidades de sus electores.

(2) Se utiliza aquí una contraposición muy útil en las ciencias sociales entre las funciones reconocidas y expresas de una institución y las efectivas y latentes que son las que ofrecen mayores posibilidades heurísticas. Ver Robert K. MERTON, *Teoría y estructura sociales*, México, 1964.

(3) Esta correspondencia, sin embargo, no debe extremarse. Como se ha recordado recientemente de modo acertado, Walter SHARP, en 1922, la cuestionaba, y la práctica político-constitucional ofrece excepciones a la misma, así el Estado «regional» de nuestra II República no adoptó un Parlamento bicameral.

La teoría constitucional, en segundo lugar, ha profundizado en la diferencia entre las Segundas Cámaras que se constituyen como verdaderos Parlamentos, esto es, los Senados y las Cámaras gubernamentales o Consejos. La distinción es de la máxima importancia, no sólo por su trascendencia configurativa, de modo que los Consejos suponen alguna alteración, ciertamente una más, del principio de separación de poderes, atribuyéndose a los Parlamentos «gubernamentalizados» una función de control de los propios Gobiernos de los que los Consejos traen su origen y asignando, asimismo, a los Gobiernos, en cuanto presentes en el Consejo, una función legislativa que rebasaría su consideración meramente ejecutiva. La distinción ayuda a resolver una alternativa que puede ofrecerse al constituyente, pues ocurre que muchas veces la «opción» por la solución del Consejo se presenta como la más adecuada para resolver la crisis de la Segunda Cámara cuando, como ocurre en España, dicho órgano representativo se basa en la fórmula del Senado. En efecto, en las Federaciones, la Segunda Cámara puede ser un Senado, esto es, una Cámara nombrada por los ciudadanos o las Asambleas de los Estados, correspondiendo de ordinario el mismo número de miembros a todos los Estados, sin revocación e instrucciones por parte de éstos, y cuyos componentes tienen inmunidad parlamentaria, recibiendo asignación económica por parte del Estado central, y al que corresponde atribuciones legislativas y también judiciales e incluso administrativas. O la Segunda Cámara puede ser un Consejo, cuyos miembros son designados por los Gobiernos, en la que se distribuyen los escaños según la población de los Estados, votando sus miembros de acuerdo con las instrucciones recibidas, expresando una opinión exclusivamente por Estado. Sus componentes gozan de dudosa inmunidad, siendo su indemnización a cargo de los Ejecutivos de sus respectivos Estados, y con atribuciones legislativas y gubernamentales. La opción entre una de estas alternativas, discutible en términos institucionales y funcionales —el Consejo parece capaz de una actuación más fiel a la voluntad de los Estados, pero opera en su contra el mayor grado de legitimidad del Senado, derivado de su origen inmediatamente popular de sus miembros, así como que parezca más adecuado al principio organizativo de la división de poderes— se ha resuelto siempre por razones históricas.

La integración en la Federación del Senado es plena, a pesar de la intervención de los Estados miembros en la designación de los Senadores y el presunto carácter de éstos de representantes de aquéllos. Desde una perspectiva jurídica el Senado es un órgano constitucional del Estado federal, sin que la intervención asignada a los Estados federados en su formación le atribuya la condición de órgano de éstos. De modo que sólo impropiamente puede considerarse a las Segundas Cámaras la condición de representantes de los Estados, que tienen influencia exclusivamente en el

nombramiento de sus miembros, pero no, por ejemplo, en la legislación en la que los Senadores puedan intervenir, pues los «representantes» votan libremente sin sujeción a mandato de los Gobiernos o Estados, de modo que los representantes de cada Estado pueden anular su voluntad recíprocamente al votar por opciones diferentes.

3. LA CALIFICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA REFORMA DEL SENADO Y LOS PROBLEMAS, ESPECIALMENTE PROCEDIMENTALES, DE SU VERIFICACIÓN

Preliminarmente, otra cuestión importante a despejar tiene que ver con el procedimiento a través del cual se ha llevado la reforma de modificación del Senado. Esta cuestión está relacionada con el alcance del cambio constitucional que se propone, pero, en los momentos actuales, sobre todo con el hecho que se propugna su verificación no de modo aislado, sino como integrante de un proyecto de modificaciones constitucionales referentes a la eliminación de la discriminación femenina en el acceso al trono, la enumeración de las Comunidades Autónomas y la mención constitucional de nuestra integración europea. A mi juicio, la verificación simultánea de las reformas propuestas conlleva la imposición del procedimiento más agravado previsto para la realización de los cambios propuestos, lo que se deduce, además del designio de una sola voluntad de cambio constitucional, también del carácter «total» de la reforma y en concreto de la implicación de la reforma del Senado en la determinación del sistema político a que se procede en el Título Preliminar. Estamos, entonces, ante un caso de una reforma plural, generalizada, hasta cierto punto *total*, como prevé el artículo 168 CE, con un alcance indudable, además de la Corona, sobre la médula constitucional, esto es el Título Preliminar, que también quedaría afectado a través de la reforma del Senado, dada la significación de este órgano constitucional en la definición autonómica del Estado.

Habría que concluir por ello que el objeto de la reforma, se trate de la Corona o consista en la incorporación de dos preceptos al Título Preliminar, tendentes a la consolidación del mapa autonómico o el reconocimiento de la apertura europea de nuestro orden constitucional, así como la modificación institucional del Senado, imponen la realización en un solo acto de todas las reformas por el procedimiento agravado del artículo 168 CE.

La *vis* atractiva del procedimiento del artículo 168 CE (procedimiento agravado, que exige además de un referéndum obligatorio, un *quorum* final más alto para la aprobación de la reforma, necesariamente reiterada en dos legislaturas sucesivas) no deja de plantear problemas jurídicos, pues la reforma constitucional no respeta la reserva de procedimiento establecida

en el artículo 168 CE, pues el constituyente quiere que el procedimiento se aplique exclusivamente a los supuestos previstos en dicho precepto, no a ellos y a los que, por extensión, resulte cómodo incorporar. También me parece cuestionable la conclusión a la que se llega por quienes son partidarios de esta interpretación: la reforma no propia del procedimiento agravado llevada a cabo por esta vía, quedaría disponible en el futuro para su modificación por la vía simple. No parece ciertamente muy razonable, de acuerdo con las exigencias del principio del *contrarius actus*, contemplar la modificación por el procedimiento ordinario de un cambio introducido mediante una modificación constitucional llevado a cabo por la vía reforzada. Quizás estos inconvenientes podrían salvarse utilizando un procedimiento parecido al de las *materias conexas* en el caso de las leyes orgánicas, esto es, disposiciones sobre una materia relacionada con la reserva de ley orgánica, pero que no tienen este carácter y están disponibles para el legislador del futuro, precisamente por voluntad de la propia ley orgánica, pues si hay materias reservadas a la ley orgánica, también la ley orgánica está reservada para determinadas materias (STC 5/1981). En ese sentido la Reforma constitucional podría señalar qué supuestos de la misma en realidad no requieren del procedimiento especial del artículo 168 CE, aun llevándose a cabo por esta vía, y pueden ser en el futuro objeto de alteración por el procedimiento que propiamente les corresponde, esto es, el del artículo 167 CE.

En virtud de estas dificultades nosotros preferimos justificar el procedimiento extraordinario en el caso de las reformas del Senado, y admitido que estas tengan la suficiente entidad, por su relación con el Título Preliminar, donde, como decíamos, se contienen las decisiones modulares de nuestro sistema institucional y político. Piénsese que lo que el constituyente reserva al procedimiento del artículo 168 CE no es sólo una enmienda referente directamente a dicho objeto material consistente en la alteración (o modificación), supresión o adición del texto, sino cualquier cambio que «afecte» a dicho ámbito material. El problema es importante porque, en efecto, es muy difícil, en una interpretación rigurosa del término afectar, imaginar cualquier cambio constitucional, que a la postre no acabe «afectando» a otro ámbito material que el objeto directo de la modificación, especialmente si nos referimos al Título Preliminar. La solución interpretativa puede ser proponer una comprensión del término afectar que acepte la inclusión en la reserva, además de aquellas reformas que consistan en la modificación de las partes protegidas expresamente, aquellos cambios constitucionales que, sin referirse directamente a estas materias, como es el caso de la modificación de la regulación constitucional del Senado, guarden con las mismas una conexión evidente e inevitable, de modo que además de la reforma directa sobre el ámbito expresamente reservado al procedimiento

del artículo 168 CE, habría de seguirse el mismo en la reforma de aquellos preceptos que guardasen con la parte protegida una relación obvia e inexcusable.

Los problemas procedimentales no acaban aquí. No me voy a referir sino a la propuesta de interpretación del «principio de reforma» cuya aprobación corresponde a ambas Cámaras, y que se relaciona indudablemente con el sentido a atribuir a la intervención de la legislatura que ratifica la reforma, elegida tras la obligatoria disolución parlamentaria. Desde luego este problema no empece el carácter decisivo en la verificación de la reforma de la segunda legislatura, que es la que tiene el peso fundamental. De manera que la legislatura elegida tras la disolución no tiene por qué limitarse a ratificar la reforma iniciada, digámoslo sin pretender utilizar una acepción técnica del término, pues, como se establece en los reglamentos de las Cámaras dicha iniciativa es objeto de la tramitación correspondiente al procedimiento legislativo ordinario (art 147.4 RC y 159 RS).

Por lo que hace a la comprensión del significado a atribuir a la exigencia de acuerdo en ambas Cámaras sobre el «principio» de reforma total o asimilada de la Constitución (art. 168 CE) conviene dejar apuntado que los Reglamentos del Congreso y del Senado identifican la aprobación del principio de Reforma con la de su iniciativa, de modo que la votación prevista al respecto se referirá a un texto articulado y no a una declaración política sobre la conveniencia de iniciar la reforma prevista en el artículo 168. Esta opción reglamentaria es congruente con la concepción general de la iniciativa que se tiene en nuestro ordenamiento, como modo de comenzar el procedimiento legislativo, y con el propio significado a conferir al artículo 166 CE como norma común para los supuestos de reforma parcial y revisión total (4); pero se aviene mal con el tenor del artículo 167 CE que parece contemplar un acuerdo previo sobre la pertinencia de la Reforma antes que sobre un proyecto o proposición concretos y con el hecho de que la disolución obligada de las Cámaras produce el decaimiento de todos los asuntos en trámite, principio de funcionamiento al que se opondría esa previsión de vinculación, mediando eso sí un pronunciamiento expreso de rectificación de las Cámaras, al proyecto constitucional aprobado en la anterior legislatura.

Quizás puede obtenerse alguna ayuda interpretativa del juego que en nuestro ordenamiento constitucional dan algunos supuestos comparables. Me refiero al acuerdo sobre la necesidad de armonizar el derecho autonómico, que se aparta claramente del supuesto que nos ocupa. Mientras, como

(4) M. ARAGÓN, Voz «Reforma Constitucional», en *Temas básicos de Derecho Constitucional*, vol I, pp. 45 y ss., Madrid, 2001.

sabemos, en el caso del artículo 168 CE, se exige el acuerdo en ambas Cámaras sobre el «principio» de la reforma total o asimilada de la Constitución, sabiendo que los Reglamentos del Congreso y del Senado identifican la aprobación del principio de reforma con la de su iniciativa, de modo que la votación prevista al respecto se refiere a un texto articulado y no a una declaración política sobre la conveniencia de iniciar la reforma—, en el caso de las leyes de armonización del 150.3 CE el pronunciamiento de ambas Cámaras no se realiza en relación con un texto articulado, debiendo distinguirse, por tanto, la propuesta de la aprobación de la necesidad de una ley de armonización de la iniciativa de la misma.

La propuesta puede suscitarse indistintamente en cualquiera de las Cámaras. En el reglamento del Congreso se prevé la habilitación para la propuesta (que corresponde al Gobierno, a dos Grupos parlamentarios o a una quinta parte de los diputados) y el procedimiento para su discusión (que será semejante al observado en los debates de totalidad) pero no se dice nada acerca del texto a que se refiere la propuesta. En el Reglamento del Senado se atribuye la propuesta al Gobierno, la Comisión General de las Comunidades Autónomas o 25 Senadores, se establece el objeto a que se refiere la propuesta (que ha de indicar de modo concreto la materia y adjuntar una memoria o justificación explicativa) y se impone un informe de la Comisión de Autonomías que será objeto de la votación correspondiente del Pleno.

En cambio en el supuesto de coacción federal del artículo 155, el pronunciamiento del Senado no es autorizatorio de cualquier intervención del Gobierno en el caso de una conducta atentatoria contra el interés general, sino de la propuesta de unas medidas concretas, rechazables o aceptables con las modificaciones pertinentes, introducidas por el Senado, según, como nos consta, el artículo 189 del Reglamento del Senado (5).

(5) Los problemas procedimentales de la reforma especial del artículo 168 CE no acaban naturalmente en esta fase. Brevisimamente, y subrayando como hemos dicho que el que la aprobación del principio de la reforma se refiera en realidad a un texto articulado no excluye para nada el carácter eventualmente constitutivo de la intervención fijando el contenido de la reforma de la Segunda legislatura, cabría aludir a los siguientes pasos del procedimiento, por lo demás minuciosamente seguidos en la doctrina (véase especialmente el aludido trabajo de M. ARAGÓN). Aprobado el principio de Revisión en ambas Cámaras por una alta mayoría—superior a la necesaria para la Reforma parcial del artículo 167— en el caso de acuerdo completo entre ambas Cámaras tiene lugar la disolución de las Cortes.

La ratificación de la decisión supone el pronunciamiento de las nuevas Cámaras sobre el proyecto o proposición aprobado por las anteriores. El Reglamento del Congreso no prevé *quorum* para este acuerdo, lo que sí hace el del Senado estableciendo la necesidad de la adopción del mismo por mayoría absoluta. El problema es que la Constitución no habilita al Reglamento para establecer mayorías especiales si no se trata de votaciones para la elección de personas, por lo que quizás nos encontremos ante una estipulación inconstitucional que, por ello

Una última precisión sobre el alcance de la reforma. Se trata de introducir una reforma respetuosa con la planta general del Estado autonómico y con las decisiones básicas de nuestro Constituyente, que no pongan en cuestión el desempeño de las funciones que como integrante de las Cortes le corresponda a la Cámara, junto al Congreso, ni sus opciones basilares en el punto organización institucional, de modo que se acabe con la posición preeminente del Congreso, o se altere la verificación de la representación política en nuestro sistema.

También parece necesario señalar la natural deferencia del Senado con nuestra historia constitucional, de modo que se modifique el status del parlamentario o se ignore su calificación como Cámara colegisladora, pues la integración constitucional no sólo es función de la aptitud funcional sino de su continuidad histórica. Ello impide que la reforma constitucional se haga sobre patrones de mimetismo, que ignore la conexión de las instituciones con la cultura política, y las necesidades, privativas de cada pueblo (6).

IV. EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL ACTUADA POR EL SENADO

La reforma del Senado debe intentar convertir a esta institución verdaderamente en Senado territorial, en la Cámara de representación autonó-

mismo, no puede considerarse válida para la regulación del mismo caso en el Congreso, en cuya votación debe exigirse la mayoría ordinaria prevista en principio por la Constitución, esto es, la mayoría simple de presentes (art. 79 CE) para la adopción de acuerdos de las Cámaras.

La Constitución establece, como hacen los Reglamentos del Congreso y del Senado, la tramitación del proyecto de reforma en ambas Cámaras, lo que abre naturalmente la posibilidad de que el Senado introduzca *enmiendas* al texto normativo procedente del Congreso. El problema consiste en que el constituyente no ha previsto la operación, como en caso de la Reforma parcial, de una Comisión mixta que proponga un texto de conciliación para su aprobación por ambas Cámaras.

A mi juicio, la propuesta de que se admita la constitución de esta Comisión y la aplicación a su funcionamiento de las reglas establecidas en el artículo 146 del Reglamento del Congreso, aun cuando la misma se estableciese por una reforma reglamentaria o mediante su previsión en el Reglamento de las Cortes Generales, resultaría una invasión reglamentaria en el dominio del constituyente de dudosa constitucionalidad, dados la importancia constitucional de la materia y el hecho de que supondría una infracción constitucional si se admitiese la aprobación de la Reforma por el Senado por una mayoría inferior a la establecida taxativamente en la Constitución. La solución sólo podría consistir en exigir la aprobación de la Cámara Baja de las reformas introducidas por el Senado con la mayoría exigida en la Constitución, sin admitir, por tanto, la actuación de una Comisión de conciliación, cuya no previsión por el constituyente ha de entenderse como un rechazo de la misma.

(6) J.J. SOLOZÁBAL, «Presupuestos y límites de la Reforma constitucional del Senado», en *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, 1998.

mica, a cuyo efecto habrá de acometerse la configuración institucional, funcional y competencial, correspondiente. La cuestión nodal a abordar es, entonces, la de la caracterización territorial de la Cámara, convirtiéndola en un auténtico Senado Autonómico. Hacer al Senado la Cámara de representación territorial supone intentar a su través resolver la crisis representativa de nuestras instituciones, posibilitando la apertura del Parlamento a la realidad de la sociedad, de variedad territorial indudable (7). Era, entonces, necesario superar, en primer lugar un obstáculo que se presentaba en la teoría constitucional, para la que el órgano es una institución que (forma y) expresa la voluntad del Estado. Ocurría que como el Parlamento era el órgano representativo de la sociedad en el sistema institucional, la voluntad del mismo había de ser homogénea y única, aunque se supiese la variedad de la sociedad. Lo que se producía entonces era una reducción del pluralismo social a efectos de que el órgano que lo encarnase se integrase en el todo institucional del Estado. Así la concepción tópica de la representación de la teoría constitucional ha subrayado excesivamente la unidad del Parlamento como órgano que aseguraba la presencia de la sociedad en el sistema institucional, insistiéndose en la unidad final de la voluntad parlamentaria que valía por la de todo el conjunto.

Desde el punto de vista de la teoría política, de otra parte, la institución representativa sólo podía afirmarse como unidad queriendo por toda la nación a la que el Parlamento representaba. Este proceso unificador resultaba imprescindible y no excesivamente difícil en las sociedades del XIX, identificadas antes que nada por lo que las unía, esto es, su designio de afirmación frente al monarca y su deseo de asentarse sin las limitaciones conscriptivas del antiguo régimen; pero la contención de la variedad será después más difícil, cuando aparezcan partidos de clase y nacionalistas que ponen en cuestión las bases de la unidad nacional a representar.

Así, algunos Estados de nuestro tiempo se acogen a una idea de la representación con una base ideológica más amplia. De este modo nuestra Constitución, por ejemplo, se dejará permeable por la idea de la representación territorial, así cuando asume que las nacionalidades y regiones integran la Nación española, en cuanto manifestaciones del pluralismo que la constituye; pero también en el nivel institucional al establecer un sistema de descentralización política a favor de las Comunidades Autónomas, en cuanto organizaciones políticas que corresponden a dichas nacionalidades y regiones. En este tipo de representación no se actúa la representación directa del pueblo español, sino una representación del mismo bajo la pers-

(7) Véase, con mayor detalle, «La idea de representación territorial y la posición del Senado en la teoría jurídica del Estado compuesto», en mis *Bases constitucionales del Estado autonómico*, pp. 211 y ss.

pectiva territorial. El criterio no es la representación proporcional de la población, sino la representación de su variedad territorial, cabe decir autonómica. No es una representación bajo la perspectiva del conjunto, del pueblo, sino de sus partes, de la nación.

Se trata de introducir un correctivo territorial a la representación, que supone una desviación de la representación meramente numérica, inmediata o directamente democrática. La representación de los territorios no puede prescindir de los ciudadanos, pero tiene en cuenta ciertos intereses comunes, identitarios, si se quiere utilizar este término. Esta concepción de la representación, actuada privilegiadamente por el Senado, convierte a esta Cámara en la de las Comunidades Autónomas, esto es, de los territorios institucionalmente organizados. Como nos ayudó a entender el profesor TRUJILLO (8), el Senado debe llevar a cabo una representación especial, no de la voluntad sino de los intereses de las Comunidades Autónomas, esto es de las nacionalidades y regiones de España. La condición necesariamente nacional de esta representación territorial cualifica su carácter popular pero no se sobrepone al mismo, de manera que el Congreso fuese expresión de una soberanía, la popular, y el Senado de la nacional, integrada por la voluntad de las nacionalidades o regiones que pudiese considerarse eventualmente conflictiva u opuesta a la popular. La condición homogénea de la nación impide una formulación de la voluntad de las nacionalidades y regiones que la integran no reducible a la unidad, de manera que la soberanía nacional pudiese contradecir la soberanía popular que se expresase en el Congreso. La soberanía de la nación en su expresión en el Senado modula el tipo de representación por la que se manifiesta, representación como decíamos no de voluntades sino de intereses. Como no hay contradicción posible entre la soberanía popular y la nacional, las discordancias en cuanto a su plasmación respectiva en el Congreso y el Senado deben resolverse a favor del Congreso, si fracasan las instancias de mediación, que deben necesariamente establecerse pues ahora prácticamente no existen (salvo los supuestos de los artículos 74.2 y 167.1 CE).

La representación especial llevada a cabo por el Senado no puede hacer olvidar que en el Senado los integrantes de la Cámara no actúan como representantes de sus respectivas Comunidades sino como representantes de todo el pueblo, manifestando los intereses autonómicos comunes (9). No es el

(8) TRUJILLO, *Escritos sobre estructura territorial del Estado*, «Estudio preliminar» de J.J. SOLOZÁBAL, Madrid, 2006.

(9) A veces se denuncia el carácter meramente teórico, cabe decir especulativo, de la concepción normativista de la representación, aduciendo que los representantes actúan por el mandato no reconocido, implícitamente prohibido, de los partidos o de los gobiernos. No puedo estar más en desacuerdo: el derecho, y es verdaderamente derecho el derecho constitucional, en este caso impone la unidad del sujeto a representar (art. 66: Las Cortes Genera-

Senado entonces, más allá de su procedencia y designación territoriales, un órgano de las Comunidades Autónomas, cuyos intereses defienden sus miembros (10).

V. LAS MANIFESTACIONES INSTITUCIONALES DE LA REFORMA DEL SENADO, EN CUANTO VERDADERA «CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL»: CONFIGURACIÓN, COMPOSICIÓN Y FUNCIONES DEL NUEVO SENADO

La cuestión interesante es que no estamos hablando de la «representación territorial» como un concepto de la teoría constitucional, sino como una cláusula definitoria que hay que interpretar. Las cláusulas definitorias, según expuse hace mucho tiempo, son normas de cabecera, referidas a una institución, como en este caso, o a una disposición relacional entre las diversas instituciones del Estado, que, aparte de las facilidades que suministran para entender, incluso permitiendo una apertura doctrinal, dicho objeto, pueden originar un desarrollo normativo indudable. ¿Cuál es entonces la tras-

les representan al pueblo español) y prohíbe el mandato imperativo (art. 67). La posible oposición entre el postulado constitucional y la realidad no acaba con la legitimidad de la prescripción normativa. En realidad el derecho siempre supone una distancia, esto es, en ese sentido, un grado de contradicción, entre la norma y la realidad. Sin dicha distancia el derecho dejaría de ser lo que en realidad es: un orden prescriptivo, que se propone obligatoriamente, no una descripción de la ordenación efectiva de la sociedad o el Estado. De otro lado la idea constitucional de la representación política determina ciertos aspectos de la propia realidad, así la unidad de la representación confirma la unidad de lo representado, cuya articulación y expresión hace posible, ratificándose la homogeneidad del pueblo español a través de la unidad de la representación que lo expresa. Sobre todas estas cosas, véase mi «Representación y partidos», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 8 (2004), pp. 181 y ss.

(10) Esta idea puede resultar especialmente pertinente cuando se propone a través de la intervención del Senado, facilitar el nombramiento de Magistrados del Tribunal Constitucional que actuarían a modo de representantes de las Comunidades Autónomas en este órgano jurisdiccional supremo, quizás añorando la posición en el Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República de los vocales designados por las regiones. Ocurre en efecto que ni el Tribunal constitucional ni el Senado pueden dejar de ser órganos del Estado, cuya voluntad formulan y cuyos intereses hacen suyos, con toda libertad y de modo constitutivo, y no son, por tanto, comisionados de instancias territoriales cuya posición se limitaran a transmitir a las instituciones generales correspondientes. Naturalmente esto no impide inclinarse por que el Senado a la hora de hacer sus propuestas de nombramiento de magistrados tenga en cuenta la experiencia o la dedicación al derecho autonómico de los mismos, de modo que se admitiese un acento especialmente autonómico en la intervención del Senado a la hora de decidir sobre la composición del Tribunal Constitucional, pero sin monopolizar la sensibilidad autonomista de los magistrados, con independencia de quien los propusiera, ni mucho menos la condición de todos los magistrados, también de los provenientes de la propuesta del Senado, como integrantes independientes de un órgano exclusivamente del Estado.

endencia organizativa de esta definición constitucional del Senado? O, dicho de otro modo, ¿cuál es la concreción institucional de la variedad de representación que nuestro Senado asume? ¿Qué cambios de configuración, funcionales y competenciales debe experimentar nuestro Senado para convertirse en verdadera Cámara de representación territorial según la define el artículo 69 de nuestra Constitución y que, según se admite comúnmente, no ha tenido plasmación prácticamente relevante, si se exceptúa la actuación del Senado, autorizando la intervención del Gobierno en los supuestos de compulsión estatal, y que apenas ha sido objeto de prolongación en el plano reglamentario (11)?

A mi juicio la condición «territorial» de la representación se refleja antes que nada en la composición del Senado cuyos miembros deberán ser designados por la organización institucional de los territorios, esto es, por las propias Comunidades Autónomas a través del Parlamento o de sus Ejecutivos como entidades integrantes del Estado (art. 137 CE). No son por tanto ni la población ni las provincias las que designan mediante elección a los Senadores, aunque el cuerpo electoral total de la Comunidad y la división territorial provincial tengan que ver en la determinación del número de Senadores de cada Comunidad Autónoma. Seguramente la condición territorial de los Senadores se subrayaría aumentando, en relación con la fijación actual de su número, el número de los Senadores asegurados en función de su población a cada Comunidad Autónoma. De manera que lo que se propone es que la representación autonómica, se determine cuantitativamente en función del número de provincias que componen la Comunidad Autónoma, atribuyendo la misma representación por provincia como ocurre en la actualidad, y del número de habitantes de cada Comunidad Autónoma, produciéndose así una igualación entre los Senadores por población y por cuota provincial (actualmente, aunque con otro significado evidentemente, los Senadores autonómicos son aproximadamente una cuarta parte del total).

La condición autonómica del Senado nos ha de llevar a considerar si el órgano que designa a los Senadores es el Gobierno o el Parlamento de la Comunidad Autónoma, así como, si este último fuese el caso, a través de qué sistema electoral tendría lugar la opción parlamentaria; pero antes de ocuparnos de tales cuestiones conviene dejar sentado que, en cualquiera de los supuestos de configuración del Senado, esta Cámara sería un

(11) En efecto, el pretendido carácter de «Cámara de Representación Territorial» del Senado no supone un protagonismo superior del Senado en los asuntos autonómicos y se reduce a la capacidad de las Comunidades Autónomas de designar algo más de una cuarta parte de sus componentes y, como decíamos, en la intervención especial de Gobierno en los graves supuestos del art. 155 CE.

órgano de representación indirecta (no semidirecta como lo es en la actualidad). Ello a mi juicio determina necesariamente el carácter permanente del Senado, que por tanto no podría ser disuelto, como ocurre en la actualidad, a voluntad del Presidente del Gobierno o como consecuencia obligada de la disolución del Congreso (entre otros supuestos el contemplado en el artículo 99 CE, referido a la imposibilidad de formar Gobierno, por no conseguir el candidato a la presidencia la confianza del Congreso tras dos meses de intento; o en los casos de las reformas constitucionales del art. 168 CE, y cuyos miembros serían renovados tras las correspondientes elecciones territoriales).

La cuestión sobre la identificación del órgano autonómico que se encargue de la designación de los Senadores tiene que ver por el tipo de Senado que se prefiera, materia esta, que, en abstracto, ya fue objeto, como se recordará, de una atención por nuestra parte. La opción por un Consejo, como configuración de la Segunda Cámara plantea algunas ventajas de interés. Una Cámara de los Gobiernos de los Estados facilita la integración de éstos, al permitir hacer presentes a los Gobiernos en el edificio institucional de la Federación. Hay ciertamente intereses de los Estados que trascienden los propios de los partidos, más aun, que pueden favorecer los acuerdos entre éstos, y que está bien que tengan la ocasión de manifestarse específicamente en un órgano de la Federación como es el Senado (12).

Si abandonásemos el plano de la integración y nos fuésemos al de la articulación, la intervención de los Gobiernos autonómicos en el Senado, podría asegurar una mayor implicación de los Ejecutivos autonómicos en el desarrollo de la legislación (esencialmente de las bases) en las Comunidades Autónomas, sin olvidar, por supuesto, que la aprobación de la legislación básica compete también al Congreso, lo cual resulta además de jurídica, en cuanto fase insuperable de la elaboración legislativa del Congreso, políticamente imprescindible, dado el relieve o la importancia política de la legislación básica.

La configuración de la Segunda Cámara como Consejo se justificaría asimismo porque de este modo se facilita la mejora del trabajo parlamen-

(12) Institucionalmente, la acomodación correcta del sistema de partidos al Estado autonómico dependerá de la creación de instancias de representación autonómica que reduzcan a sus justos términos las relaciones bilaterales y permitan un margen de maniobra, hasta cierto punto despolitizado, a los representantes de las Comunidades Autónomas, haciendo posibles tomas de posición transversales de los propios partidos frente al Gobierno central. Ha de hacerse entonces sitio a una cierta, por decirlo así, lógica territorial, expresada con criterios si se quiere más técnicos o institucionales, que estrictamente políticos. Si estas conferencias o foros pueden promover la solidaridad interterritorial por encima de alineamientos cambiables y oportunistas de carácter político, su contribución a la cooperación política en el Estado autonómico no será en absoluto despreciable.

tario. Los Gobiernos autonómicos podrían designar a su representación entre miembros de la administración cualificados por su competencia técnica específica, lo cual indudablemente redundaría en un aumento de la calidad de la actuación parlamentaria, completando las insuficiencias al respecto de la Cámara baja. Este argumento es de considerable interés pues cada día es mayor la complejidad de las cuestiones, piénsese en regulaciones sobre asuntos atinentes a la economía, la energía atómica o la investigación biomédica, acerca de los que la sociedad demanda una regulación y que sólo puede ser atendida por los Parlamentos en virtud de una toma de principios o la delegación legislativa (13). El injerto gubernamental en el Parlamento sería un modo hasta cierto punto de afrontar sustantivamente esta situación.

Sin embargo la opción del Consejo no debe prosperar como recambio reformador de nuestra Segunda Cámara. Ya esbozaba con anterioridad las principales objeciones frente a este modelo. Un Parlamento gubernamentalizado no deja de representar una modificación cualitativa del principio de separación de poderes. La intervención normativa de los Gobiernos se lleva a cabo en el canon del Estado Constitucional de Derecho a través del ejercicio de la potestad reglamentaria y, excepcionalmente, esto es en determinados casos, de modo provisional y de manera imperfecta, mediante los decretos leyes y los decretos legislativos. Lo que parece contrariar el modelo tradicional es atribuir una intervención ordinaria de los Ejecutivos, aunque sea de nivel territorial, en el ejercicio de la potestad legislativa, atribuida de modo conjunto por el artículo 66 CE al Congreso y al Senado que componen las Cortes Generales. De manera que una cosa es legislar y otra gobernar o, en el plano normativo, ejecutar la ley. En esta misma línea de advertir incompatibilidades entre el Senado propuesto por quienes están pensando en una Cámara gubernamentalizada o Consejo y el sistema constitucional de nuestro Estado, cabe señalar la dificultad de encajar a un Senado integrado por representantes de los Gobiernos autonómicos, que controla al Gobierno nacional, mientras las instancias nacionales no disponen de mecanismos institucionales para llevar a cabo el control de los ejecutivos autonómicos, que como es natural, fuera del control jurisdiccional, sólo corresponde a los Parlamentos autonómicos.

De otro lado, la instauración del modelo del Consejo chocaría frontalmente con la prohibición constitucional del mandato imperativo y aun, yendo más lejos, dificultaría la actuación del Senado como representación del pueblo español. Los miembros del Consejo tienen comprometido su voto a la posición que el Gobierno territorial establezca en relación con determinada cuestión. Esta exigencia de vinculación de los miembros del Consejo choca

(13) J.J. SOLOZÁBAL, en *El Gobierno. Problemas constitucionales* (coords. Manuel ARAGÓN y Ángel J. GÓMEZ MONTORO), pp. 90 y ss., Madrid, 2005.

frontalmente con la prohibición del mandato imperativo que nuestra Constitución establece en el artículo 67. La dignidad de la función representativa y el sentido constitutivo de su intervención, de manera que el representante lo es del pueblo español, cuya voluntad establece o crea, impiden la admisión del ejercicio del voto parlamentario determinado por lo que no sea la voluntad libre de la conciencia del representante (14).

Por otra parte, resulta problemático atribuir la condición de representantes del pueblo español a quienes han sido designados para el desempeño de tal función por los Gobiernos autonómicos. Lo son ciertamente, pero a través de una mediación tan indirecta que no deja de permitir en el plano de la realidad el cuestionamiento de dicha representación, resintiéndose entonces la integración general del sistema y dificultando que, conforme exige la teoría de la representación, el Senado sea órgano del Estado en su conjunto y no mandatario de sus componentes territoriales, de modo que se obstaculizaría la formulación de una voluntad, aunque autonómica o determinadora de los intereses autonómicos, diferente de la mera suma de los intereses particulares territoriales.

En buena medida de la alternativa entre los dos modelos de Senado puede salirse si se acoge la elección de los Senadores por los Parlamentos territoriales, pero no por un sistema proporcional que reparta toda la representación por esta vía entre las fuerzas del Parlamento autonómico, sino según un criterio mayoritario, que concedería una representación mínima a la oposición, por ejemplo, atribuyendo a la mayoría el 80% de los escaños y reservando el 20% a la oposición. Se trata de una representación que en realidad asegura la presencia de los Gobiernos autonómicos (y que pretende su implicación en la elaboración de las leyes que serán desarrolladas por las Comunidades Autónomas) y que es llevada a cabo por los parlamentarios con un mandato entonces compatible con el que reciben de hecho de su Gobierno.

Tal modelo de determinación de la composición territorial del Senado impide, a mi juicio, que se planteen algunos problemas que suscita el sistema alemán y que chocan con la prohibición del mandato imperativo y con

(14) La dignidad e importancia de la función representativa, que ha sido puesta de relieve por quienes han reflexionado sobre ella desde Leibholz, supone la libertad del parlamentario, que queda asegurada mediante la prohibición del mandato imperativo, de manera que en el cumplimiento de la digna función de representar o querer por la Nación queda excluida o prohibida una injerencia que suponga impedimento o desviación del desempeño de la función. Evidentemente no se trata de encapsular al representante en una burbuja aislada que le impida relacionarse con el mundo extrainstitucional, llámese partidos, grupos de referencia ideológica, dependencias territoriales o gubernamentales, etc. La prohibición del mandato imperativo sólo niega la subordinación del parlamentario a lo que no sea su propia conciencia en el desempeño de su función.

el carácter parlamentario y no administrativo de la Segunda Cámara, aunque esto no quiera decir que se ignoren las ventajas de este modelo relativas a la optimización de la representación y a la mejor cualificación de la Cámara en la que el injerto gubernamental mejoraría sin duda su capacidad técnica o especializada.

Por lo que hace al número de Senadores, y conforme a lo que especificamos más arriba, que tiene que ver con el hecho de que ahora todos los Senadores tendrían la condición de autonómicos, con base provincial o no para su cálculo, ha de mantenerse cierta continuidad respecto del modelo existente hasta ahora, de acuerdo con un número de representantes por Comunidad Autónoma no muy diferente, según, en parte, las provincias que las integren y la población total del territorio. La prudencia puede ser útil a la hora de allanar las dificultades de la reforma; de otro lado la actual composición ya significa un determinado correctivo «federal» a la representación territorial que asegura cierta igualdad a los territorios, como suele ocurrir en los sistemas en los que la Segunda Cámara se organiza más sobre la pauta del Senado que la del Consejo.

Respecto de las funciones parece pertinente mantener el cumplimiento, con diferente énfasis, que ha de reservar la especialidad de la representación territorial, de todas las funciones atribuidas a las Cortes por el art. 66 CE. Las reformas funcionales de la Segunda Cámara han de alcanzar a una especialización en el control del Gobierno en relación con la realización de su política autonómica y sobre todo, incorporando en el nivel constitucional, la reforma reglamentaria del 11 de Enero de 1994 por la que se crea la Comisión General de las Comunidades Autónomas y que, más allá de su interés en cuanto instancia que ha permitido un mejor desempeño de las atribuciones autonómicas del Senado, produciendo un indudable redimensionamiento de las mismas, ha potenciado la función de articulación de la Cámara al asegurar la presencia de los Gobiernos autonómicos en el mismo, que no sólo hace posible la participación de sus representantes en el seno de la Comisión, haciendo valer sus puntos de vista, por ejemplo sobre determinados proyectos legislativos, sino que les permite instar la propia convocatoria de la misma, solicitando la inclusión de puntos en el orden del día de la Comisión.

En este orden de cosas de fomentar la articulación del Estado autonómico, la Cámara puede contar como lugar de registro, que haga posible una función de control del ejecutivo, en relación con asuntos autonómicos. Indudablemente la cooperación en el Estado en sentido amplio, se lleva a cabo mediante la actuación normadora de las Comunidades Autónomas desarrollando una legislación, en la que puede ser muy importante la contribución del Senado; y mediante la colaboración que se asegura en las Conferencias

sectoriales, ahora con referencia a la conjunción de los ejecutivos, pero no es de desdeñar, el control que se desempeñe en relación con la actividad de registro de la coordinación de las Comunidades Autónomas y el Estado en el Senado, como se ha propuesto en el caso de la sanidad, en concreto con las actividades de coordinación llevadas a cabo por el Consejo Interterritorial de Salud.

Importante puede ser también el utilizar como *locus* de las reuniones de Presidentes del propio Senado, sede así de la presidencia resaltada del Estado autonómico en una formulación *sui generis* de la Federación como tercer nivel o Estado total.

Como es bien sabido, la nueva Constitución no ratificada europea resalta la comunicación entre los Parlamentos nacionales y europeos, sin duda como un modo de contrarrestar el déficit democrático de la Unión. Al respecto la intervención, en los países con bicameralismo, de las dos cámaras en perfecta paridad en los supuestos de la alarma del control de la subsidiariedad y proporcionalidad ante posibles infracciones legislativas de dichos principios, no hace más que resaltar la posición del Senado, demandando una corrección de su regulación que ha de tener lugar o bien en el nivel reglamentario o, preferiblemente al menos en germen, en el propio escalón constitucional (15).

Dos atribuciones competenciales introducidas por la reforma reglamentaria, en concreto a través del artículo 56, tienen particular interés, permitiendo, de un lado, formular *los criterios* respecto a la *representación española* en los foros internacionales donde haya una participación territorial, de modo que se posibilite una modulación territorial de la representación gubernamental en la instancias exteriores, notoriamente europeas; y de otro, proponer *la iniciativa legislativa*, completando o especificando la establecida en el artículo 108 de la Constitución, y que supondría no sólo una manifestación especial de la iniciativa reconocida a los Senadores, sino un modo adicional de poner ésta a disposición de los propios ejecutivos autonómicos, si consiguen que la Comisión la adopte como suya.

Por lo que se refiere al procedimiento legislativo, y señalada la necesidad de superar el corto plazo establecido para la tramitación parlamentaria, dos meses en los supuestos ordinarios y veinte días en el caso de los proyectos declarados urgentes, el principal problema surgirá de la necesidad de distinguir entre las normas con relieve autonómico, en las que se admite una intervención relevante del Senado, consistente en la realización, al menos, en la Cámara de la primera lectura, y las que no lo tienen.

(15) ENOCH ALBERTÍ, «El proyecto de nueva Constitución europea» (director), Valencia 2005, p. 455.

Téngase en cuenta efectivamente que la intervención en segundo lugar del Senado respecto de la actuación primera y normal (con excepción en la actualidad de la autorización de convenios entre Comunidades Autónomas y la determinación del Fondo de Compensación Interterritorial) tiene importantes consecuencias. La actuación del Senado como Cámara de segunda lectura hace que a su intervención en el contenido de la ley corresponda un sentido complementario o rectificador, pero no propiamente definitorio o constitutivo; lo cual naturalmente no quiere decir que la contribución del Senado no sea relevante desde un punto de vista técnico (atribuyendo coherencia a los textos, mejorando por ejemplo su redacción o eliminando sus incongruencias o defectos más notables) o que no permita una última oportunidad para la integración política o el acuerdo, quizás no alcanzables en la primera Cámara (16).

Conviene, cuando se habla de potenciar la intervención del Senado en el procedimiento legislativo, advertir que ésta no puede consistir en asegurar la iniciativa legislativa al Senado, que ya le corresponde en el actual ordenamiento a dicha Cámara. Pero las condiciones para el ejercicio de dicha iniciativa no la equiparan al respecto con el Congreso (lo que ocurre asimismo en la fase constitutiva o perfectiva del procedimiento, aspectos de los que apenas si diremos algo).

Nótese, en efecto, la posición desfavorable de los Senadores *en el ejercicio de la iniciativa legislativa*, atribuida por el Reglamento a 25 Senadores, además de a un grupo parlamentario, frente al número de 15 diputados, además de un grupo parlamentario, establecido en el Reglamento del Congreso, y que expresa un mayor rigor en el ejercicio de determinadas competencias compartidas por ambas Cámaras, como ocurre en el caso de la interposición del recurso de inconstitucionalidad, frente a lo que ocurre en otros supuestos en los que la equiparación de las dos Cámaras es total —así la facultad de solicitar la celebración del referéndum de Reforma Constitucional a un número de diputados o Senadores en la misma proporción—, o incluso de casos en los que la equiparación constitucional favorece comparativamente al Senado, como cuando esta Cámara propone para su nombramiento al mismo número de Magistrados del Tribunal Constitucional o de miembros del Consejo del Poder Judicial que el Congreso.

Las proposiciones tomadas en consideración en el Senado serán remitidas por el Presidente de la Cámara al Congreso, donde son objeto de idéntica tramitación que una proposición de ley aceptada por el Pleno, esto es, sin necesidad de la toma en consideración por esta Cámara. Sin embargo,

(16) Naturalmente el significado de la intervención del Senado no deberá deducirse del número de las rectificaciones introducidas en los textos provenientes del Congreso, sino de la importancia cualitativa de las mismas.

debe recordarse que, frente a lo que sucede con las proposiciones del mismo Congreso, lo que podríamos llamar «convalidación» del trámite de toma en consideración puede ser enervada si la proposición —como ocurre en el caso de un proyecto gubernamental— es objeto de una enmienda a la totalidad de devolución (art. 126.5 RC), resolviendo entonces el Pleno en uno de los llamados debates de totalidad. Como se ha escrito: «La aceptación por el Pleno del Congreso —a través de una resolución completamente libre y perfectamente constitucional— de una enmienda de devolución contra una proposición senatorial pone flagrantemente de relieve el papel subordinado de la Cámara Alta en el procedimiento legislativo, ya en un momento liminar del mismo» (17).

Respecto de las normas con relieve autonómico la cuestión es determinar cuales son y quien decide sobre su calificación. Parece difícil privar al Congreso, por regla general, con independencia de a quien corresponda la iniciativa legislativa, de la decisión final sobre la tramitación parlamentaria (aunque en puridad la toma en consideración, según acabamos de ver, corresponde al Senado si este ejerce la iniciativa legislativa), ya que es esta Cámara la que lleva a cabo la política legislativa del Gobierno, de modo que, aunque después el proyecto sea objeto de la consideración preferente respecto del fondo por parte del Senado, quizás no resulte adecuado conferir al Senado un veto en este momento primero, por lo menos si la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno.

Las leyes de relieve autonómico desde luego habrán de ser las del 150 CE, así como aquellas en las que se hubiera ejercido la iniciativa de las Comunidades Autónomas. Es más discutible que se deban incluir bajo esta denominación a las leyes de reforma estatutaria y desde luego a las básicas. Obrar de otro modo posiblemente no tiene sentido dada la importancia de las cuestiones desde una perspectiva material y teniendo en cuenta la trascendencia política que una actitud de bloqueo en esos casos por parte del Senado supondría. En cualquier caso habría que alterar, de un lado, la facultad de veto y, de otro, habría que arbitrar procedimientos de mediación de una Comisión de conciliación como la prevista en el artículo 74.2, asegurando la imposición final de la voluntad del Congreso por mayoría absoluta. No existe, por tanto, frente a lo que ha ocurrido en nuestra Historia Constitucional (desde la Ley de Relaciones entre los Cuerpos Colegisladores de 1837), rectificando en particular la previsión del artículo 4 de la Ley 1/1977 de 4 de Enero para la Reforma Política, una *Comisión Mixta de Conciliación*, salvo para los tres casos del artículo 74 —autorización de tratados, distribución del Fondo de Compensación Interterritorial o autorización de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas no pre-

(17) RAMÓN PUNSET, *El Senado y las Comunidades Autónomas*, p. 101, Madrid, 1987.

vistos en sus Estatutos— que deba a intervenir para proponer un acuerdo entre los dos proyectos legislativos aprobados por ambas Cámaras, cuando el original del Congreso fuere objeto de modificaciones o enmiendas en su tramitación en el Senado (18).

Evidentemente lamentar la inexistencia de esta Comisión no implica adherirse a la idea de un bicameralismo perfecto que, al exigir la adopción de la propuesta de la Comisión por cada Cámara, reconociese de hecho una facultad de bloqueo continuada o de virtual veto. En lo que se piensa más bien es en la extensión del tipo de Comisión, digamos extraordinaria, del artículo 74 a cualquier supuesto de discrepancia entre el Congreso y el Senado, aunque se asegurase también en última instancia la prevalencia de la voluntad del Congreso en los términos establecidos en dicho artículo.

Las reformas del Senado no han de referirse sólo al plano funcional, aunque éste sea, a mi juicio, el más importante. Otro tipo de modificaciones obligadas son las procedimentales: en este sentido, podría pensarse en reconocer una facultad de veto suspensivo de los grupos territoriales respecto de proyectos atentatorios contra las exigencias de los hechos diferenciales o su capacidad de promover la presentación de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley finalmente aprobada que incurriese en el supuesto que acabo de nombrar.

Zaragoza, 2 de diciembre de 2005.

(18) La inexistencia de esta Comisión Mixta no sólo es de lamentar por lo que tiene de manifestación extrema de un bicameralismo exageradamente descompensado, que no se esfuerza por mantener apariencia alguna de continuidad histórica, sino por consideraciones técnicas que impiden aceptar propuestas equidistantes entre el proyecto original y el texto alternativo querido por el Senado, formulables por la Comisión Mixta, de modo que el Congreso sólo pueda actuar rectificando su posición, renunciando a su original voluntad y adhiriéndose a la del Senado, rectificación cuyo costo político no ha de ignorarse, impidiéndose además que, cuando lo exigiesen razones sistemáticas, se proceda a un retoque de conjunto del texto normativo.