

# LA FUNCIONALIDAD DEL SENADO EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS (\*)

MARIA ROSA RIPOLLES SERRANO

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS SEGUNDAS CÁMARAS.—III. EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978.—IV. EL SENADO: 1978-1992.—V. HIPÓTESIS SOBRE UN FUTURO SENADO.

## I. INTRODUCCION

Los órganos constitucionales de un sistema determinado se justifican por un doble orden de consideraciones: el principio de legalidad, que atañe a su definición y conformación mediante la Constitución como norma jurídica superior del ordenamiento, y la legitimidad, que se refiere tanto a la fundamentación de su composición cuanto a la idoneidad de sus funciones en relación al conjunto del entramado constitucional, lo que en términos de sociología política se traduce, de una parte, en la aceptación de la institución y, de otra, en la percepción del beneficio material y social de la misma.

Pues bien, pocos órganos constitucionales, de los diseñados por la Constitución española de 1978, han sido tan criticados, desde el punto de vista de la legitimidad de origen y de resultados, como el Senado.

Obviamente, no se discute la legalidad de la Cámara Alta, siendo, como es, un elemento de Derecho positivo, pero desde sus orígenes ha estado en cuestión tanto la legitimidad de su composición o estructura —senadores provinciales en sus cuatro quintas partes en un Estado que se predica autonómico— como su función —Cámara colegisladora y de control político atenuado, de escasas funciones territoriales en un Estado compuesto— y, en fin, en sus resultados —participación secundaria en el procedimiento legislativo, inoperante en orden al control-sanción e inédita como foro estatal de las Comunidades Autónomas.

(\*) Reproduce el texto de la ponencia pronunciada en mayo de 1992 en el I. V. A. P. (Bilbao).

Baste citar al respecto las opiniones de Aja y Arbós, para quienes «el Senado repite, considerablemente rebajadas, las atribuciones del Congreso (1); Fernández Segado: «la Constitución no ofrece motivos para el optimismo en cuanto se refiere a los instrumentos de vinculación del Senado con las Comunidades Autónomas y, muy en especial, a la participación de la Cámara Alta en las decisiones estatales que afecten específicamente a aquéllas» (2); García-Escudero y Pendás: «difícil integración del Senado español en los modelos tradicionales de Cámaras Altas» (3); Solozábal: «carácter híbrido de nuestro Senado» (4); Calzada Conde y Ruipérez Alamillo: «Cámara de naturaleza mixta o híbrida» (5); Punset: «órgano híbrido e insatisfactorio por ello» (6); Gil Robles: «provisionalidad de la fórmula actual» (7); Vandelli: «Cámara de reflexión con funciones de verificación, perfeccionamiento y corrección de opciones ya efectuadas» (8); Chueca: «órgano de composición mixta y más compleja de lo que aparece a primera vista» (9), o Cámara que debe transformarse «para hacerla salir de su vía vegetativa actual», según Bouza (10).

¿A qué obedece esta casi unánime, con matices, consideración del Senado como un órgano híbrido y de difícil encaje en el sistema constitucional?

La primera respuesta que nos sugiere este interrogante, posiblemente, a fuer de inmediata, simplista, pero también, como casi todo lo primario, impregnada de realidad, es que el Senado es una institución mixta, híbrida,

(1) E. AJA/X. ARBÓS: «El Senado, Cámara posible de las Autonomías», *REP* (NE), núm. 17, 1980, pág. 64.

(2) F. FERNÁNDEZ SEGADO: «La funcionalidad del Senado en cuanto Cámara de representación territorial», *RVAP*, núm. 13, 1985, pág. 16.

(3) P. GARCÍA-ESCUDEIRO/B. PENDÁS: «El Senado en el sistema constitucional español: realidades y perspectivas», *RCG*, núm. 2, 1984, pág. 52.

(4) J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA: «Alcance jurídico de las cláusulas definitorias constitucionales (A propósito de la calificación del Senado como Cámara de representación territorial)», *REDC*, núm. 15, 1985, pág. 81.

(5) R. CALZADA CONDE/J. RUIPÉREZ ALAMILLO: «El Senado español: ¿auténtica Cámara de representación territorial?», *RJN*, núm. 5, 1988, pág. 126.

(6) R. PUNSET: «El Senado en la nueva Constitución española», *RFUDC* (NE), 1979, páginas 137 y 138.

(7) J. M. GIL-ROBLES: «El Senado en la Constitución española», *Tapia* (núm. especial: «Diez años de Constitución»), diciembre 1988, pág. 29.

(8) L. VANDELLI: «Opciones estatales e instancias regionales: aspectos de las relaciones entre el Estado y las Autonomías en España e Italia», *RBC*, núm. 4, 1981, pág. 90.

(9) R. L. CHUECA RODRÍGUEZ: «Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española», *REDC*, núm. 10, 1984, pág. 82.

(10) L. BOUZA BREY: «Hipótesis para una reforma del Senado», *RCDP*, núm. 6 (Autonomías), 1985, pág. 51.

desdibujada porque también lo era el diseño básico constitucional de la estructura territorial del Estado.

Sería muy interesante estudiar en paralelo las consideraciones que ha merecido el Senado junto a las suscitadas por el Estado de las autonomías; piénsese, por ejemplo, en los comentarios al título VIII de la Constitución en los primeros momentos posconstitucionales y en los avances y retrocesos de los orígenes del proceso autonómico. Con una diferencia importante: el desarrollo del título VIII de la Constitución ha sido un proceso abierto en el tiempo y en la confluencia de voluntades; el Senado, a tenor del artículo 69 de la Constitución española, es una institución cerrada y, como tal, no ha acompañado al proceso autonómico en su evolución.

En consecuencia, si ya en los orígenes del Senado se detectaban ciertas asincronías, no es de extrañar que a estas alturas, cerrado el mapa autonómico, articuladas o en vías de articulación las relaciones interorgánicas del Estado autonómico y, en definitiva, funcionando el modelo territorial, el Senado rechine por su inidoneidad actual con el esquema territorial; no en balde la propia definición constitucional de la Cámara Alta es la de Cámara de representación territorial, como enfáticamente comienza el artículo 69.1 y siguen los artículos 74.2 y 155.1 de la Constitución española, entre otros, para rectificarlo en los restantes apartados de los artículos 69, 90.2 y 3, y 87.2, también entre otros.

Si admitimos la condición híbrida del Senado como Cámara de carácter representativo general y parcialmente territorial, justo es decir que su inoperancia como tal «Cámara de representación territorial» ha sido suplida, «con eficacia más que aceptable», por usar palabras de Chueca, por un desempeño serio, riguroso y leal de sus funciones como órgano de correpresentación general, dentro del bicameralismo imperfecto que disfrutamos, y siendo esto así, el problema de nuestro Senado es el de una Cámara en busca de su propia identidad, que no puede ser otra, habida cuenta de nuestro sistema territorial, que el de una Cámara territorial en su composición y/o funciones.

El cómo se articule esta novación, mutación o reforma es la polémica servida aquí y ahora en la doctrina y en los foros políticos. Digamos de entrada que, a mi juicio, la modificación funcional es posible mediante novación o mutación, mientras que la transformación estructural requeriría la reforma constitucional.

De estas cuestiones intentaremos tratar en las páginas siguientes.

## II. LAS SEGUNDAS CAMARAS

En realidad, cuando hablamos de segundas Cámaras o Cámaras Altas nos estamos refiriendo a las que históricamente fueron primeras en los orígenes del parlamentarismo, pues, como afirma J. Matias (11), las llamadas segundas Cámaras son expresión de la legitimidad inicial, anterior a la legitimidad democrática, ya fuera la legitimidad aristomonárquica, de la que era ejemplo la Cámara de los Lores, o la comunitaria, caso de la Dieta Helvética de los Cantones.

El tránsito moderno de la legitimidad tradicional a la legitimidad democrática supuso un golpe para las segundas Cámaras en el terreno doctrinal; aún resuena el conocido argumento de Sièyes: «si las dos asambleas coinciden, una es innecesaria; si no coinciden, es absurdo», en cuanto rompen el principio de identidad de la representación nacional.

Si esto fue así desde el punto de vista dogmático, en el plano histórico las segundas Cámaras persistieron como elemento conservador bajo el pretexto de equilibrar el sistema, introducir elementos de reflexión o lisa y claramente acoger la representación de notables o, por excepción, en términos de representación territorial y, por tanto, participando de una legitimidad representativa distinta a la general, como órgano de articulación estatal en Estados compuestos.

Buena muestra de esta evolución es la historia constitucional moderna española: unicameralismo en los períodos de radicalismo democrático: 1812, 1931, es decir, cuando constitucional y socialmente hay un corte brusco con el pasado, y bicameralismo de naturaleza más o menos conservadora cuando la Constitución es moderada y continuista, caso de 1834, 1837, 1845 y 1869; con la excepción del Senado territorial del proyecto federal de 1873.

En aquellos casos en que el bicameralismo se ha mantenido o incorporado recientemente, las segundas Cámaras responden bien a funciones territoriales, bien al «deseo de compromiso, seguridad y moderación» propio de momentos de transición y al objetivo de «institucionalizar un conflicto, creando las condiciones de un nuevo equilibrio» (12).

De ahí que la tipología actual de las segundas Cámaras, con ordinal que «procede de la primacía en cuanto a legitimidad democrática de las Cámaras Bajas, dicho en términos de legitimidad democrática clásica» (13), se articule

(11) J. MATIAS/J. GRANGÉ: *Les secondes Chambres du Parlement en Europe Occidentale*, París, Ed. E. Econ, 1987, pág. 41.

(12) J. MATIAS/J. GRANGÉ: *Op. cit.*, pág. 49.

(13) J. MATIAS/J. GRANGÉ: *Op. cit.*, pág. 49.

en tres grandes grupos, según el elemento que fundamenta su legitimidad: segundas Cámaras basadas en la identidad de representación democrática que complementan a las primeras —caso del Senado italiano—; Cámaras territoriales: fundamentadas en la representación territorial —caso *Bundesrat*, o del Senado norteamericano—, y Cámaras de representación de intereses socioprofesionales —caso de la Cámara Alta de Irlanda.

En el primer supuesto, dos Cámaras de iguales o semejantes funciones y extracción democrática, que tienden a reflejar el fenómeno de la «doble mayoría», en términos esquemáticos, o propician una cierta especialización funcional o producen el curioso fenómeno de autodisminución de una de ellas para mantener su supervivencia, sin que ello evite, a veces, su desaparición, tal y como aconteció en Suecia.

En el segundo supuesto, las Cámaras territoriales, cumplen una funcionalidad perfecta en los Estados compuestos, como la doctrina manifiesta con casi unanimidad. Citemos, a título de ejemplo, la opinión de un clásico en el ámbito de la teoría política y el Derecho constitucional, Duverger, para quien, «en el interior de un régimen democrático, el bicameralismo no se justifica verdaderamente más que en el cuadro de un sistema federal» (14).

Digamos, finalmente, sobre el tercer tipo de Cámaras Altas, aquellas que se especializan en la representación de grupos o intereses sociales y económicos, que su pervivencia es minoritaria, pues la moderna creación de institutos de concertación y expresión de intereses socioprofesionales del tipo comités o consejos económico-sociales y la denostada representación corporativa por su vinculación a ciertas clases de regímenes políticos, han convertido en residual esta categoría de Cámaras Altas.

Parece, pues, que, en términos de funcionalidad, donde las Cámaras Altas alcanzan su más perfecta ubicación es en los Estados compuestos, sean federales, regionales, autonómicos o bajo cualquier otra denominación, de modo que la Cámara Baja refleja la unidad del país y la Cámara Alta la diversidad territorial.

A partir de esta constatación, la variedad de segundas Cámaras en Estados compuestos es amplia y diversa, pudiéndose agrupar en el orden conceptual en torno a Cámaras territoriales de tipo «Senado» o de tipo «Consejo».

En todo caso, indica Lavaux (15), para cumplir eficazmente el papel de garantía de los territorios que integran un Estado compuesto «se requieren

(14) M. DUVERGER: *Les régimes politiques*, París, Ed. PUF, 1961, págs. 32 y 33.

(15) P. LAVAUX: *La deuxième Chambre dans les États fédéraux*, en *La réforme du Senat*, Coloquio de 6 de octubre de 1989, Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Ed. ULB, 1990, pág. 143.

ciertas exigencias... una exigencia de representatividad... que no es sinónimo de elección directa... una exigencia de paridad o al menos de sobrerrepresentación de los Estados menos poblados... (y) la exigencia de un cierto nivel de competencias... (que son) esencialmente, igualdad de atribuciones con la Cámara Baja en lo que concierne a la revisión constitucional y a la legislación de base... y ... una exigencia de conciliación... la técnica de la Comisión Mixta paritaria, encargada de proponer soluciones a los conflictos que se planteen en ejercicio de la función legislativa».

La diferencia esencial entre Cámaras territoriales tipo «Senado» y las de tipo «Consejo» reside en la estructura de unas u otras; así, las primeras están integradas por parlamentarios cuyo mandato es representativo y voto individual, mientras que en las segundas, cuyo paradigma es el *Bundesrat* alemán, los miembros de la Cámara son designados por los Gobiernos de los *Länder* entre sus propios componentes, el mandato es imperativo y el voto de la delegación parlamentaria del *Länder* es unitario conforme las directivas del Gobierno del Estado, lo que provoca que no haya paridad parlamentaria con la Cámara Baja, a la vez que, como gráficamente indica Violini (16), implica el coronamiento natural de los poderes administrativos de los *Länder*.

Si el esquema del *Bundesrat* alemán es el que mejor parece garantizar la fortaleza del sistema en términos de poder, también es cierto que revela cierta debilidad en términos de representación democrática, pues, como apunta Lavaux (17), tiene el inconveniente de privar a la oposición parlamentaria de los *Länder* de toda representación en el Estado.

Por ello cuando Canadá en los años setenta se planteó una reforma de la Cámara Alta, en principio se consideró idónea la vía del *Bundesrat* alemán, que se descartó a partir de 1984 tras un informe de una comisión especial de ambas Cámaras, que se inclinó por el modelo australiano de elección directa de los senadores (18); sistema que se sigue también en el Senado norteamericano desde la introducción de la XVII Enmienda (1913), que modificó la anterior elección por los Parlamentos de los Estados por la elección directa en los Estados, mecanismo que aún persiste en el *Bundesrat* austríaco y en algunos cantones suizos como Berna o Neuchatel.

La cuestión de la reforma del Senado es también objeto de discusión en Bélgica, cuya tercera fase de reforma constitucional, que afecta a la reforma

(16) L. VIOLINI: *Bundesrat e Camera delle Regioni: due modelli alternativi a confronto*, Milán, Ed. Giuffrè, 1989.

(17) P. LAVAUX: *Op. cit.*, pág. 125.

(18) R. PELLETIER: *L'exemple canadien à la lumière d'expériences étrangères*, en *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, Ed. PVF, página 180.

de la Cámara Alta belga, se inició a fines de los ochenta y está actualmente en fase de discusión política por los partidos de las comunidades.

Igualmente en Italia se vienen discutiendo desde los setenta diferentes propuestas sobre la reforma del Senado tendentes a constituir una Cámara territorial o corporativa. Así, la proposición de ley de reforma constitucional de los diputados Olivi, Bressau y Galloni de 17 de julio de 1975 pretendía una Cámara integrada por 180 senadores de elección directa y 135 de segundo grado, elegidos por los Consejos Regionales. O la propuesta de Riz y Bassanini de 1988, que auspiciaba un Senado de las Regiones y las autonomías locales. O la propuesta de Ley Constitucional para la instauración de un Senado de las Regiones aprobada por la Conferencia de Presidentes de las Regiones en su reunión de 27 de enero de 1989; en todo caso, Violini considera que el modelo *Bundesrat* alemán es inaplicable en la situación italiana (19).

Conviene no perder de vista en esta visión panorámica sobre las segundas Cámaras territoriales la influencia de los partidos políticos y su trasunto parlamentario, los grupos parlamentarios, en el resultado funcional de las Cámaras Altas territoriales; un observador de este fenómeno, como es R. Pelletier, afirma que la disciplina de partido afecta al papel de las segundas Cámaras como guardianas de intereses regionales, pues indica que «si ellas tienen el poder de discutir, enmendar y votar los proyectos de ley, se van a comportar como las asambleas populares, donde se evidencia una mayoría favorable al Gobierno y una minoría que se opone. Desde el momento en que las Cámaras Altas son llamadas a pronunciarse sobre cuestiones políticas, ¿cómo evitar que se alineen sobre la política de los partidos más que sobre la defensa de los intereses de los Estados?» (20).

Por esta razón el autor citado considera que el régimen presidencialista permite representar más fácilmente los intereses de los Estados o de los bloques regionales que el régimen parlamentario, argumento dudoso si consideramos: 1) que, en términos de análisis comparado, tan territorial, representativo y funcional es el *Bundesrat* alemán en un régimen parlamentario como el Senado norteamericano en un régimen presidencialista, y 2) porque es obvio que en el ámbito territorial también existe un sistema de partidos, de forma que la cuestión de las repercusiones de la disciplina de partido en las Cámaras territoriales se verá afectada por tal fenómeno en el plano estatal y en el de los territorios integrantes del Estado; no cabe pensar en concepciones angélicas de la representación, cualquiera que sea su ámbito, sino en representación articulada a través de los partidos políticos; luego ineludiblemente ha

---

(19) L. VIOLINI: *Op. cit.*

(20) R. PELLETIER: *Op. cit.*, pág. 181.

de existir esta interacción entre el sistema de partidos y la representación territorial.

En la práctica resulta muy difícil que un sistema bicameral con una Cámara territorial mantenga un equilibrio perfecto entre la tendencia al fenómeno de la doble mayoría, cuando hay coincidencia partidista en la composición de ambas Cámaras, y la tendencia a instalar el conflicto entre ambas, cuando las composiciones son tan divergentes que una desempeñan el papel de oposición respecto de la otra, caso del *Bundesrat* alemán desde 1972 a 1980, cuando la CDU dominaba los *Länder* y el SPD el *Bundestag*. En tales casos se agudiza la importancia de los institutos de mediación o conciliación intercameral, del tipo Comisiones Mixtas.

Por esta razón, la funcionalidad territorial de las Cámaras Altas es tanto fruto de la interdependencia de su composición y competencias cuanto la funcionalidad de un Parlamento bicameral lo es de la existencia de mecanismos de conciliación. Dicho con otras palabras: una Cámara perfectamente territorial lo es si opera como órgano estatal de encuentro y articulación de intereses territoriales y si en su funcionamiento interorgánico participa, mediante los oportunos elementos de mediación, de la marcha regular y fluida del Estado compuesto.

Partiendo de estas reflexiones, ¿cuál es la funcionalidad del Senado en la Constitución de 1978?

### III. EL SENADO EN LA CONSTITUCION DE 1978

Según señala Recoder de Casso en su exégesis al artículo 69 de la Constitución (21), «mientras el debate constitucional del Congreso giró en torno a la oportunidad de la aceptación o no del bicameralismo, y al final prevaleció la implantación con argumentos variados, toda la discusión en el Senado partió del supuesto implícito de que esta Cámara debía configurarse a partir del hecho autonómico», cuya consecuencia lógica era un Senado como Cámara territorial; esto no obstante, la inexistencia de un «esquema cerrado de Comunidades Autónomas con realidad operante de manera inmediata» dificultaba la determinación electoral autonómica, por lo que se buscó como fórmula de compromiso «que, partiendo de la organización territorial existente, contuviera elementos de la organización territorial proyectada», un sistema mixto provincial-comunitario, que es el que al fin prevaleció.

---

(21) E. RECODER DE CASO: *Artículo 69*, en *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Ed. Civitas, 1980, págs. 734 y 735.

El argumento que citamos resulta perfectamente comprensible en el contexto del debate de las Constituyentes de 1978 y explica el carácter híbrido tantas veces destacado de la estructura del Senado.

Lo paradójico es que durante el debate de las Constituyentes la figura del Senado sufrió una regresión desde los contornos plenamente territoriales del primer borrador conocido hasta la definitiva configuración que antes indicábamos.

En efecto, Fernández Segado, en su interesante trabajo sobre «La construcción del Senado en el proceso constituyente» (22), se refiere a cuatro etapas bien distintas durante el confuso proceso de aprobación del artículo 69 de la Constitución española, que no está de más recordar a catorce años vista: la primera, que se corresponde con el borrador, anteproyecto y fase de enmiendas en el Congreso, en la que el Senado aparecía como una Cámara plenamente autonómica compuesta por senadores elegidos por las Asambleas Legislativas de los territorios autónomos, de acuerdo con criterios de representación proporcional, con número mínimo de 10 senadores, ampliable en función de la población del territorio, y límite máximo igual o mayor al doble del número de senadores que correspondiera a otro territorio; territorialidad sólo atenuada por los 20 senadores designados por el Congreso entre personalidades relevantes.

La segunda etapa, a partir del informe de la Ponencia Constitucional, que mantuvo el carácter territorial, si bien con ambigua referencia a las «diferentes entidades territoriales que integran España», remitiendo la regulación a una ley orgánica.

La tercera etapa, a partir del Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso, y durante el debate de Pleno y aprobación del texto por la Cámara Baja, supuso la configuración de un Senado mayoritariamente provincial o, mejor aún, de representación general a través de circunscripciones provinciales, con el correctivo territorial de la facultad de propuesta de dos candidatos a senadores que serían nombrados por el Rey.

La cuarta etapa se corresponde con el debate constituyente en el Senado y, con algunas modificaciones, el texto de la Comisión Mixta, antecedente inmediato del actual artículo 69. En esta fase se perfiló el Senado como órgano mixto de representación general de base provincial y parcialmente territorial de base autonómica.

Además de la razón antes apuntada de indefinición territorial y consecuentemente indefinición electoral, Fernández Segado (23) sugiere otras motivacio-

(22) F. FERNÁNDEZ SEGADO: «La construcción del Senado en el proceso constituyente», *REP* núm. 38 (NE), marzo-abril 1984, págs. 63 y 64.

(23) F. FERNÁNDEZ SEGADO: «La construcción ...», cit., pág. 65.

nes en el cambio operado durante las Constituyentes que elaboraron el texto actual; así, la inercia de un Senado conservador-moderador como el previsto y existente conforme a la Ley de Reforma Política —criterio que, añadido, obviamente presidía la concepción bicameral de los grupos de derecha y centro—; la concepción de que sólo los procedimientos electorales pueden suministrar carácter representativo a los órganos constitucionales —patente en los planteamientos ideológicos de los grupos de izquierda—, y la necesidad de territorializar el Senado, acorde con la estructura autonómica del Estado —predominante en los grupos nacionalistas y que también, de algún modo, impregnó, al menos pasivamente, a algunos de los grupos mayoritarios.

Consecuencia de todo este complejo entramado de prejuicios, cautelas y provisionalidades fue la caracterización constitucional de una Cámara Alta con vocación de provisionalidad y, sin embargo, cerrada en su diseño estructural —éste es el principal problema, como luego veremos—, de funcionalidad territorial limitada y, en suma, más criticable por sus omisiones que loable por sus acciones —con ser bien dignas en general.

El profesor y magistrado del Tribunal Constitucional López Guerra ha expresado con agudeza este problema en los siguientes términos: «En el caso español... la inexistencia de órganos centrales en los que intervengan decisivamente —o al menos con peso determinante— los representantes de las Comunidades Autónomas como tales supone que, curiosamente, la fijación de los criterios sobre los que deba entenderse... por interés general... se lleve a cabo sin intervención directa de las Comunidades Autónomas ni de sus representantes en cuanto tales, excluyendo la débil representación de que disponen en el Senado... la formulación del interés general se lleva a cabo, así, con una inexistente o mínima participación de las Comunidades Autónomas, pese a ser entidades a las que no puede considerarse ajenas a ese "interés general" en cuanto poderes públicos con un ámbito propio de decisión política». De este modo —continúa diciendo López Guerra—, «frente a la decisión así adoptada la única vía disponible es la que ofrece la jurisdicción constitucional». Así, pues, «es obligado reconocer que el Tribunal Constitucional no ha sido diseñado para cumplir las funciones de una Cámara territorial, y, sin embargo, y por las razones indicadas, se ve obligado a realizar en parte las funciones de ésta: definir criterios y contenidos materiales del interés general supraautonómico» (24).

Esta larga cita anticipa algunos aspectos que intentaremos abordar más adelante; ciñámonos por el momento al perfil constitucional del Senado.

---

(24) L. LÓPEZ GUERRA: «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», *RCEC*, núm. 1, 1988, págs. 90 y 91.

A tal efecto resulta conveniente distinguir tres aspectos en relación con el Senado, que guardan entre sí interdependencia: la naturaleza, estructura y funciones del Senado.

### *Naturaleza constitucional del Senado*

Conforme a los artículos 66.1 y 69.1 de la Constitución española, el Senado es una Cámara Parlamentaria que reúne la doble condición de órgano de representación general y de representación territorial. En lógica consecuencia, de esta naturaleza bifronte derivan dos líneas constitucionales paralelas, y en ocasiones divergentes, tanto en lo referente a la estructura de la Cámara como a sus funciones.

Así, de la caracterización como Cámara de representación general dimanar una serie de mandatos, *funciones* y competencias paritarias, en algunos casos, con la otra Cámara y desiguales o rebajadas en relación con el Congreso en otros.

Dentro de los mandatos, funciones y competencias paritarias están:

- mandato referido a la naturaleza de la representación: artículo 67.2, que prescribe el mandato imperativo;
- cláusula electoral constitucional: artículo 70, sobre causas de ineligibilidad e incompatibilidad de los parlamentarios y control judicial electoral;
- derecho parlamentario constitucional: artículos 67.3 y 79.1 y 2 (carácter imperativo del Reglamento parlamentario); artículos 71 y 79.3 (Estatuto de los parlamentarios); artículo 72.1 y 3 (autonomía reglamentaria de las Cámaras), artículos 73, 75, 78.1, 3 y 4, y 80 (régimen de sesiones y órganos funcionales del Parlamento); artículo 76 (derecho de información e investigación de las Cámaras); artículo 77 (derecho de petición ante las Cámaras);
- funciones legislativas: artículos 82, 83, 84 y 85 (competencias en orden a la legislación delegada); artículo 87.1 (iniciativa legislativa);
- competencias respecto de los tratados internacionales: artículo 93 (autorización mediante ley orgánica, y por tanto con las limitaciones respecto de la paridad intercameral de tal clase de leyes, para la celebración de Tratados que supongan cesión de soberanía); artículos 94 y 96.2 (autorización para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de Tratados o Convenios o su denuncia en los casos previstos en el apartado 1, e información de la conclusión de los restantes Tratados o Convenios); artículo 95.2 (requerimiento

- al Tribunal Constitucional para que declare la contradicción constitucional de un Tratado);
- control político ordinario al Gobierno, sin sanción jurídica: artículo 109 (derecho de información y colaboración de los Ejecutivos); artículo 110 (derecho a la comparecencia de miembros del Gobierno); artículo 111 (interpelaciones, preguntas y mociones);
  - aprobación del Presupuesto: artículo 134;
  - participación en la formación de otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional: artículo 122.3 (Consejo General del Poder Judicial), artículo 159.1 (Tribunal Constitucional), artículo 54 (Defensor del Pueblo), artículos 74.1 en relación a 57.3, 59.2 y 3 y 60 (sucesión a la Corona, Regencia, tutoría y juramento regio);
  - función fiscalizadora: artículo 136 (Tribunal de Cuentas y examen de la Cuenta General del Estado);
  - legislación especial en relación a las Comunidades Autónomas: artículos 150.1 (leyes marco), 150.2 (leyes orgánicas de transferencia o delegación, con las matizaciones ya expresadas respecto de las leyes orgánicas), y 150.3 (leyes de armonización);
  - participación en la elaboración de los proyectos de Estatutos de Autonomía: artículo 146 (Asamblea de parlamentarios de la Comunidad Autónoma reforzada con representantes provinciales) y artículo 151.2 (Asamblea de parlamentarios);
  - legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad (artículo 162.1.a);
  - participación en los procedimientos de reforma constitucional: artículo 166 en relación al 87.1 (iniciativa de reforma constitucional); artículo 167.1 y 3 (aprobación, en primera instancia, de los proyectos de reforma constitucional ordinaria y solicitud de referéndum de ratificación); artículo 168 (iniciativa y reforma constitucional por el procedimiento agravado).

De otra parte, son funciones desiguales, y por lo general con predominio de las competencias de la Cámara Baja, las siguientes:

- en el orden legislativo: artículo 81.2 (votación final por mayoría absoluta en las leyes orgánicas), artículo 86 (convalidación o derogación de decretos-leyes), artículo 87.2 (toma en consideración de las proposiciones de ley de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas), artículos 88 y 89.2 (primera lectura de los proyectos y proposiciones de ley, incluyendo las tomadas en consideración por el Senado y las de iniciativa popular según el artículo 4 de la Ley Orgá-

- nica 3/1984), artículo 90.2 (hegemonía del Congreso en el procedimiento legislativo);
- en el orden del control al Gobierno: artículo 99 (investidura del Presidente del Gobierno), artículo 108 (responsabilidad del Gobierno ante el Congreso), artículo 112 (cuestión de confianza), artículos 113 y 114 (moción de censura); artículo 102.2 (acusación penal por traición o delitos contra el Estado al presidente del Gobierno);
  - en materia de consultas populares: artículo 92.2 (autorización de la propuesta de referéndum consultivo);
  - en relación con los estados de suspensión de garantías constitucionales: artículo 116 (estados de alarma, excepción y sitio);
  - en relación con la elaboración de Estatutos de Autonomía: artículo 151.2.2.º (examen conjunto de la Comisión Constitucional del Congreso y la Asamblea de parlamentarios de los Estatutos de régimen especial);
  - en relación con la reforma constitucional: artículo 166 en relación al 87.2 (proposiciones de ley de reforma constitucional de las Asambleas de las Comunidades Autónomas).

Derivadas de la concepción territorial destacan tres funciones en las que la paridad parlamentaria se rompe a favor del Senado, al menos en las previstas en el artículo 74.2 respecto de la iniciación del procedimiento, pues aun en éstas la última palabra corresponde al Congreso.

Me refiero, claro está, a las previstas en el artículo 145.2 (convenios intercomunitarios para la gestión y prestación de servicios propios de las Comunidades Autónomas y autorización de los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas: artículo 158.2 (primera lectura del proyecto de ley del Fondo de Compensación Interterritorial, único cuya tramitación se inicia en el Senado y control de proyectos financiados con cargo al Fondo, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 29/1990, del Fondo de Compensación Interterritorial), y la importantísima y afortunadamente inédita competencia prevista en el artículo 155.1 (aprobación por mayoría absoluta del Senado de la denominada «intervención federal» o autonómica en nuestro caso, es decir, el estado de excepción territorial).

Señalemos, *a sensu contrario*, que competencias específicamente territoriales se dejan por la Constitución como competencias compartidas —tal es el caso de las leyes marco, leyes orgánicas de transferencia y leyes de armonización, y participación en la elaboración de los Estatutos de Autonomía del artículo 146—, cuando no como prevalentes de la Cámara Baja —examen de los proyectos de Estatutos del artículo 151.2.3.º, iniciación del procedimiento legislativo en el Congreso de las proposiciones del ley del Senado o

la toma en consideración de las proposiciones de ley de las Asambleas legislativas de los Parlamentos autonómicos—.

En el *aspecto estructural* es evidente también la dualidad del Senado: senadores elegidos con criterios de representación general en circunscripciones provinciales, insulares o de ciudades como Ceuta y Melilla (208 senadores), *versus* senadores de designación territorial autonómica (47 senadores).

Dualismo estructural derivado de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 69 por un lado y apartado 5 del mismo artículo por otro, que el Tribunal Constitucional ha subrayado al afirmar que, «si bien las Cortes Generales, y por consiguiente el Senado, representan al pueblo español... el Senado, por su parte, lo hace específicamente como Cámara de representación territorial (artículo 69.1 de la Constitución española), integrada por miembros directamente elegidos por el cuerpo electoral de las provincias y por miembros designados por las Comunidades Autónomas en cuanto tales» (STC de 18 de diciembre de 1981, FJ 1.ºc). Si bien en la misma Sentencia el Tribunal parece iniciar un paso más allá cuando afirma: «por cuanto los senadores del artículo 69.5 de la Constitución quedan parcialmente sometidos, por las condiciones y modalidades de su designación, al ordenamiento jurídico estatutario, de un modo directo (caso catalán y gallego) o derivado (caso vasco)» (STC 4/1981, FJ 1.ºe).

De este modo, visto desde fuera, la opinión que el dualismo de nuestra Cámara Alta suscita a J. Matias y J. Grangé en la obra *Les secondes Chambres du Parlement en Europe Occidentale* no puede ser más negativa: «El Senado español dispone de una partición curiosa. Elegido por sufragio universal directo como la primera Cámara, formado según reglas de representación territorial cuasi integral, las colectividades provinciales que representa esencialmente no se benefician de ninguna clase de soberanía y el cuerpo electoral de sus circunscripciones se reparte muy desigualmente. En estas condiciones el Senado no puede pretender expresar una legitimidad reconocida. ¿Es esta razón la que explica que el Senado sólo tenga poderes reducidos? La situación ibérica marca bien, en todo caso, los límites de expresión de una legitimidad concurrente fuera de los sistemas explícitamente federales» (25).

Visto desde dentro, las opiniones acerca del Senado son más matizadas y menos romas que la que acabamos de recoger, especialmente en la consideración de sus potencialidades funcionales, que destacan García-Escudero y Pendás, De Esteban, Aja y Arbós, Solozábal, Fernández Segado, Gil Robles o Chueca, aunque tampoco faltan quienes ven francamente difícil la realiza-

---

(25) J. MATIAS/J. GRANGÉ: *Op. cit.*, pág. 56.

ción de esta especialización territorial con los mimbres que se cuenta (por ejemplo, Bouza, Morales Arroyo, Calzada Conde y Ruipérez Alamillo).

Así, García-Escudero y Pendás afirman respecto de su naturaleza que el Senado es «Cámara de integración de la pluralidad de entes territoriales dotados de autonomía, y no un mecanismo federal incardinado en una forma de Estado que no tiene tal carácter» (26). En cuanto a su funcionalidad, coinciden ambos autores en afirmar la disminuida participación en el procedimiento legislativo, puesta de manifiesto por el común de la doctrina, el «bicameralismo perfecto o cuasi perfecto en materia de relaciones del Senado con otras instituciones y órganos constitucionales» (27), también patente en relación a la reforma constitucional, y en la igualdad de las Cámaras, cada una en su esfera, en la defensa extraordinaria de la Constitución, amén de la «importante labor de control ordinario del Gobierno» (28); en suma, concluyen: «nuestro Senado es a la vez Cámara de segunda lectura, elemento integrador del Estado de las Autonomías y Cámara de control del Ejecutivo y de dirección política... compartiéndolas (las funciones) con el Congreso de los Diputados, aunque ordinariamente con prevalencia de la Cámara Baja» (29).

Aja y Arbós han incidido en el aspecto estructural en la presencia de senadores autonómicos, cuya «representatividad es muy superior a la de los senadores "provinciales" y su legitimidad es cualitativamente diferente: son la voz permanente de las Comunidades Autónomas en los órganos centrales del Estado» (30). Coincido con esta opinión en punto a la diferencia cualitativa entre la legitimación de los senadores llamados provinciales y los autonómicos, por cuanto los segundos vienen a ser, en teoría, la cabeza de puente de la idoneidad estructural del órgano en el conjunto del sistema territorial; no comparto la superior representación de tales senadores respecto de los «provinciales», pues ambas dimanar de la Constitución y puede hablarse de representación distinta, pero no superior en términos de legalidad.

En materia funcional, Aja y Arbós hacen hincapié en que «no se ha puesto hasta ahora bastante énfasis en que los poderes principales del Senado residen en los temas conectados con las Comunidades Autónomas. El artículo 155 le configura como auténtico árbitro entre el Gobierno y aquéllas en caso de conflicto; el artículo 74 le concede una posición similar al Congreso en la lucha contra los desequilibrios regionales, la colaboración entre las Comunidades Autónomas y la vigilancia para que los Tratados internacionales no

(26) P. GARCÍA-ESCUDERO/B. PENDÁS: *Op. cit.*, pág. 54.

(27) P. GARCÍA-ESCUDERO/B. PENDÁS: *Op. cit.*, pág. 80.

(28) P. GARCÍA-ESCUDERO/B. PENDÁS: *Op. cit.*, pág. 92.

(29) P. GARCÍA-ESCUDERO/B. PENDÁS: *Op. cit.*, pág. 111.

(30) E. AJA/X. ARBÓS: *Op. cit.*, pág. 64.

vayan en detrimento de las competencias autonómicas. El artículo 150.3 le sitúa como valladar para que las leyes "armonizadoras" no encubran una limitación de competencias autonómicas» (31).

Solozábal mantiene que, «en el caso de la cláusula definitoria del Senado (como Cámara de representación territorial), la dimensión territorial no afecta tanto a la base u origen del Senado —la procedencia de sus miembros— como al señalamiento de su función fundamental: realizar la representación territorial» (32).

Fernández Segado sostiene que, no habiendo diferencias estructurales entre ambas Cámaras, «se hace más necesario aún... la especialización funcional de la Cámara Alta» (33).

José María Gil-Robles, tras afirmar que la «representación territorial, si ha de tener un significado distinto —y, si no, huelga la definición del Senado como Cámara de esa específica representación—, ha de entenderse como representación de entidades territoriales» (34), añade un interesante dato: la vinculación de los senadores designados por las Comunidades Autónomas con las mismas, prevista en el Reglamento del Parlamento Vasco —artículo 127—, que prevé una especie de dación de cuentas de los senadores sobre su gestión en el Senado y, paralelamente, la posibilidad de información desde el Parlamento Vasco al senador respecto de aquellos asuntos tratados en la Cámara vasca que «pudieran interesar al mejor cumplimiento de su mandato en las Cortes Generales» e idéntico derecho de asistencia a los debates de la Cámara a los mismos fines.

Punset considera que «la fórmula consagrada por el artículo 69.1... parece más la expresión de una tendencia —la vocación regional del Senado— que la exacta definición de una situación real» (35), vocación regional «cuyo germen se encuentra tanto en esa cuarta parte de senadores designados por las Comunidades Autónomas como en ese pobre papel especial que la Constitución le asigna en el artículo 145.2.º, en el 158.2.º y en el 155.1» (36).

También Chueca incide en planteamientos semejantes cuando afirma: «El Senado deviene así una Cámara cuyo único papel político-constitucional específico consiste en la defensa del orden autonómico establecido por nuestra Constitución. Y ello más por el principio de especialización derivado de la

(31) E. AJA/X. ARBÓS: *Op. cit.*, págs. 64 y 65.

(32) J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA: *Op. cit.*, pág. 82.

(33) F. FERNÁNDEZ SEGADO: «La funcionalidad ...», *cit.*, pág. 12.

(34) J. M. GIL-ROBLES: *Op. cit.*, págs. 29 y 30.

(35) R. PUNSET: «El concepto de representación territorial en la Constitución española de 1978», *RDDP*, núm. 7, 1980, pág. 116.

(36) R. PUNSET: «El Senado...», *cit.*, pág. 160.

distribución parlamentaria de funciones reflejada en el texto constitucional que por correspondencia de su composición» (37).

Bouza vierte una opinión más crítica sobre el Senado, «subproducto de las transformaciones producidas, durante el proceso constituyente, en la concepción del Estado autónomico» (38). Y desde posiciones semejantes, Morales Arroyo aduce que «se ha otorgado una prevalencia a los requisitos numéricos y a la representación política... a la hora de organizar colectivamente al Senado; mientras que la expresión de intereses territoriales se remite a la organización interna y a la voluntad de los grupos parlamentarios tradicionales» (39).

Calzada y Ruipérez participan también de una negativa consideración sobre el Senado en su actual configuración, pues «no es —dicen— instrumento adecuado para, por un lado, integrar a las Comunidades Autónomas en la organización política central, y por otro, para servir de garantía de la propia existencia política de sus miembros. Por el contrario, el Senado es, pues, una Cámara que duplica el Congreso de los Diputados... En realidad, a través del Senado se puede intentar contrapesar la influencia política de las grandes circunscripciones de Barcelona, Madrid, Valencia, Sevilla, Vizcaya y Asturias. Esa es su auténtica característica», en palabras de Solé Tura y Aparicio Pérez (40).

De las opiniones expuestas sobresalen dos cuestiones: la crítica común a la falta de territorialidad en la estructura del Senado, por más que la minoría de senadores autonómicos pudiera ser la excepción y el germen de estructuras más conformes a la realidad territorial española y matizados atisbos de confianza en la potencial funcionalidad territorial de la Cámara Alta.

Hay práctica unanimidad, tanto en términos de legitimidad como de idoneidad u oportunidad, en considerar que el Senado, de *lege ferenda*, debería ser una Cámara plenamente territorial acorde con la estructura territorial del Estado.

Y si esto es así, según la Constitución y las opiniones que su estudio suscita, la cuestión es: ¿Cómo ha operado el Senado, partiendo de la concepción dual que le caracteriza, en el sistema constitucional y durante la evolución del proceso territorial en estos casi catorce años de práctica constitucional?

(37) R. CHUECA: *Op. cit.*, pág. 83.

(38) L. BOUZA BREY: *Op. cit.*, pág. 53.

(39) J. M. MORALES ARROYO: «Notas en torno a la reforma del régimen jurídico del Senado español», *La Ley*, pág. 952.

(40) R. CALZADA CONDE/J. RUIPÉREZ ALAMILLO: *Op. cit.*, pág. 130.

## IV. EL SENADO: 1978-1992

Es obvio que las instituciones no son compartimentos estancos o fijos al margen de la historia, máxime si consideramos que la propia Constitución dejaba abierto el proceso autonómico o de configuración territorial del poder. A la altura de 1978, ¿se podía pensar en la generalización del Estado autonómico, por más que existiera incluso la cláusula de cierre del artículo 144 de la Constitución?; ¿quien imaginaba en aquellos momentos una estructura institucional autonómica más o menos homogénea cuando el esquema previsto en el artículo 152 de la Constitución expresamente aludía a su aplicación a los Estatutos aprobados según el artículo 151?

Es evidente que desde entonces acá ha habido una extraordinaria evolución. López Guerra se refiere a ello distinguiendo diferentes fases en la construcción del Estado de las Autonomías: una primera, desde la entrada en vigor de la Constitución y puesta en marcha del Tribunal Constitucional hasta 1981, caracterizada por «cierta desorientación teórica y práctica» y por la «generalización de una posición crítica»; una segunda fase, desde 1981 a mediados de 1984, en la que «resalta sin duda el papel que el Tribunal (Constitucional) hubo de desempeñar como elemento de concreción del nuevo modelo de Estado», y una tercera fase, desde 1984, en la que «el mecanismo jurisprudencial de resolución de conflictos... sigue funcionando, pero se hace cada vez más evidente... que no basta para encauzar las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (41).

En la misma línea, Cruz Villalón distingue tres momentos en la construcción del Estado de las Autonomías: la construcción constitucional, la construcción a través del proceso autonómico desde 1979 a 1983 y la construcción jurisprudencial por el Tribunal Constitucional (42).

Más aún, hay datos que apuntan a que estamos iniciando una nueva fase en el proceso autonómico cuyo marco sería el acuerdo sobre el sistema de financiación para el período 1992-96, aprobado el 20 de enero de 1992 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y el Pacto autonómico de este mismo año para la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

Todo ello, sin duda, ha tenido, tiene y ha de tener incidencia en el Senado. A lo largo de este proceso, ¿cómo ha actuado el Senado?

(41) L. LÓPEZ GUERRA: *Op. cit.*, págs. 78 y 79.

(42) P. CRUZ VILLALÓN: «La construcción jurisprudencial del Estado de las Autonomías» *RVAP*, núm. 31, 1991, pág. 250.

Me parece conveniente recurrir, como esquema de análisis, a la doble condición o naturaleza del Senado que apuntaba páginas atrás.

Así, pues, en cuanto Cámara de representación general, distinguiendo tres grandes grupos de funciones: la legislativa, el control político sin sanción y el impulso o *indirizzo politico*. En cifras, la intervención del Senado ha sido la siguiente (43):

#### FUNCION LEGISLATIVA

##### 1. Proyectos de Ley recibidos del Congreso de los Diputados:

	<i>Recibidos</i>	<i>Enmendados</i>	<i>%</i>
I Legislatura .....	250	85	34
II Legislatura .....	200	109	54,5
III Legislatura .....	108	60	55,5
Total .....	558	254	(45,48)(promedio)

##### 2. Proposiciones de Ley iniciadas en el Senado:

I Legislatura .....	27	
II Legislatura .....	7	
III Legislatura .....	22	
Total .....	56	(9 caducadas)

##### 3. Proposiciones de Ley iniciadas en el Senado que se convirtieron en Leyes:

I Legislatura .....	6
II Legislatura .....	1
III Legislatura .....	1
Total .....	8

##### 4. Proposiciones de Ley del Senado que guardan relación con las Comunidades Autónomas:

I Legislatura .....	5
II Legislatura .....	1
III Legislatura .....	3
Total .....	9

(43) FUENTE: *Memorias del Congreso de los Diputados y del Senado de la I, II y III Legislaturas*, Ed. Secretarías Generales de las Cámaras.

La lectura de estos datos permite algunas afirmaciones, tales como que hay una importante —y creciente por Legislaturas— participación en el procedimiento legislativo, una atenuada utilización de la iniciativa legislativa, que además cualitativamente sólo en un bajo porcentaje tiene directa relación con las Comunidades Autónomas y que encima sus posibilidades de convertirse en ley decrecen con las Legislaturas.

#### FUNCION DE CONTROL POLÍTICO

##### 1. Interpelaciones presentadas y formuladas en el Senado:

	<i>Presentadas</i>	<i>Formuladas</i>	<i>%</i>
I Legislatura .....	131	95	72,5
II Legislatura .....	142	79	55,6
III Legislatura .....	255	100	39,2
Total .....	528	274	(51,89) (promedio)

##### 2. Preguntas escritas presentadas y contestadas en el Senado:

	<i>Presentadas</i>	<i>Contestadas</i>	<i>%</i>
I Legislatura .....	1.620	1.480	91,3
II Legislatura .....	5.275	4.755	90,1
III Legislatura .....	5.711	5.049	88,4
Total .....	12.606	11.284	(89,51) (promedio)

##### 3. Preguntas orales presentadas y formuladas en el Senado:

I Legislatura .....	235	181	77,02
II Legislatura .....	419	311	74,22
III Legislatura .....	707	448	63,36
Total .....	1.361	940	(60,06) (promedio)

Según se desprende de los datos expuestos, el Senado ha desarrollado una importante labor de control ordinario al Gobierno, que en relación a las interpelaciones está en torno al 58 por 100 de las presentadas en el Congreso, baja algo en relación a preguntas escritas —sobre un 38 por 100— y se sitúa en torno al 41 por 100 respecto de las preguntas orales, siendo destacable que, porcentualmente, la relación de preguntas orales presentadas y formuladas en el Pleno del Senado es superior a la misma *ratio* en el Congreso.

## FUNCION DE IMPULSO POLITICO

## 1. Comisiones de Investigación del Senado:

I Legislatura .....	4
II Legislatura .....	7
III Legislatura .....	2
	13
Total .....	13

## 2. Ponencias de Estudio del Senado:

I Legislatura .....	12
II Legislatura .....	2
III Legislatura .....	6
	20
Total .....	20

Esta es, sin duda, una de las actividades más dinámicas e interesantes desarrolladas por el Senado. Forma parte de la tradición parlamentaria de la Cámara constituir Comisiones especiales de estudio e investigación sobre aspectos sociales candentes de distinta entidad o constituir ponencias de trabajo en el seno de las Comisiones legislativas o no legislativas permanentes. Asuntos tan variados como la seguridad en las minas, los malos tratos a la infancia o a la mujer, incendios forestales, la pobreza, la seguridad vial, la violencia en el deporte, la situación de las escuelas taller, la fiesta de los toros, la cooperación política internacional o la juventud han sido y son objeto de tratamiento por esta clase de Comisiones o Ponencias del Senado.

El procedimiento habitual en tales casos es, básicamente, el estudio documental, las comparencias y el trabajo de campo. Los informes y dictámenes de esta clase de órganos, generalmente aprobados por unanimidad de los grupos parlamentarios, suelen recoger medidas y propuestas que con frecuencia terminan por plasmar en disposiciones legales. A título de ejemplo, el dictamen de la Comisión especial de investigación de la violencia en el deporte, adoptado por unanimidad, ha sido recogido en un 90 por 100 en la Ley del Deporte, mediante la introducción de un título —el IX— que fue fruto de una enmienda conjunta de todos los grupos parlamentarios del Senado; con posterioridad, diferentes Reglamentos —como el Decreto regulador de la Comisión Nacional contra la violencia en el Deporte— han seguido las pautas de la Ley y del previo dictamen de la Comisión.

Está por hacer un estudio en profundidad de estos órganos funcionales de impulso político y sus consecuencias en el ordenamiento jurídico, pero, a no

dujar, existe una rica vinculación del trabajo del Senado con cuestiones sociales candentes que, sin embargo, no han tenido la repercusión en los medios, y a la postre en la sociedad, que tal clase de función de sintonía e impulso social parlamentario reclama.

Para terminar este punto señalemos que el resto de las competencias del Senado como Cámara de representación general se han efectuado regularmente (función presupuestaria, fiscalizadora, de conocimiento y autorización de Tratados internacionales, participación en la formación de otros órganos, recursos de inconstitucionalidad, etc.).

Es preciso destacar que desde 1978 a la actualidad no ha prosperado ningún veto legislativo, lo que obedece, obviamente, al llamado fenómeno de las dobles mayorías, que, por su estructura de representación general, el Senado ve reiteradas legislatura tras legislatura.

Nos referimos a continuación a las funciones del Senado derivadas de su parcial naturaleza territorial, que iniciamos por aquellas que generalmente son consideradas como la esencia territorial del Senado:

Respecto de los Convenios y Acuerdos intercomunitarios previstos en el artículo 145.2 de la Constitución española, y en cuanto al desarrollo de la intervención del Senado en los artículos 137 y 138 del Reglamento de la Cámara, parece claro, a tenor de lo previsto en el artículo 74.2 de la Constitución, que ésta atribuye al Senado la iniciación del procedimiento, lo que alcanza en primer lugar a la calificación del instrumento bien como convenio para la gestión y prestación de servicios propios, en cuyo caso ha de ser comunicado o notificado a las Cortes, bien como acuerdos de cooperación que necesitan la autorización de las mismas.

Pues bien, ésta que parece una típica competencia territorial del Senado, al menos en cuanto a la iniciación del procedimiento, no ha sido incontestada en las relaciones bicamerales.

En efecto, con ocasión de la remisión de un Convenio de Cooperación Cultural entre los presidentes de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Madrid de 4 de julio de 1984 y remitido al Congreso en octubre del mismo año en escrito dirigido al presidente de las Cortes Generales, se sostuvo el criterio de que la Cámara Baja resolvía la calificación, que fue la de un convenio de cooperación y, por tanto, recibido y remitido a la Comisión Constitucional de la Cámara a los simples efectos de notificación y remitido al Senado para su potestad recalificadora.

La Secretaría General del Senado sostuvo la tesis de que los Convenios debían remitirse a ambas Cámaras simultáneamente para que pudieran formular reparos en el plazo de treinta días previsto en los Estatutos, al objeto de evitar que la remisión a las Cortes y posterior reenvío desde la Presidencia

del Congreso al Senado interfiriera en los plazos, conduciendo, en tal caso, a la eventual nulidad.

Efectivamente, el artículo 145.2 es confuso y los Estatutos, cuando regulan esta materia, inciden en la confusión, pues prevén la comunicación del convenio al presidente de las Cortes Generales, que no olvidemos es tal en el caso de sesiones conjuntas, pero no de competencias compartidas.

Otro episodio de esta singular cuestión se produjo en mayo de 1988 con ocasión de diferentes convenios suscritos por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En aquella ocasión, la Mesa del Senado acordó (Acuerdo de la Mesa del Senado de 24 de mayo de 1988) que, «conforme al artículo 145.2 de la Constitución, la calificación de estos convenios a los efectos de determinar si precisan o no de autorización de las Cortes Generales para su celebración ha de comenzar también en el Senado y que, en todo caso, la celebración de todos los convenios a que se refiere el artículo citado de la Constitución ha de comunicarse directamente al Senado, a través de su Presidencia».

La Mesa del Congreso sostuvo una interpretación divergente en el sentido de considerar que sólo tras la interposición de reparos por las Cortes o alguna de las Cámaras que determine que se trata de un acuerdo de cooperación necesitado de autorización de las Cortes, «en tal caso es cuando procede *iniciar por el Senado el correspondiente procedimiento de autorización*».

La Mesa del Senado se ratificó en la concepción de que «toda decisión que corresponda adoptar a las Cortes Generales en virtud del artículo 145.2 de la Constitución ha de alcanzarse a través de un procedimiento que se inicie en el Senado» (Acuerdo de la Mesa del Senado de 14 de junio de 1988).

En cuanto al Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 de la Constitución), le corresponden al Senado una serie de competencias como son la tramitación del Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial en primera lectura en el Senado, que desarrolla el artículo 140 del Reglamento.

En función de lo dispuesto en el citado artículo del Reglamento, el Proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial se dictamina por una Comisión Mixta, compuesta por la de Autonomías y Organización y Administración Territorial y la de Presupuestos, y no son aplicables los plazos constitucionales del artículo 90.2.

También en relación con el Fondo de Compensación Interterritorial le corresponde al Senado, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley del Fondo (Ley 29/1990, de 26 de diciembre), el control parlamentario del estado de los proyectos de inversión financiados con cargo al Fondo, a través de una Comisión de seguimiento.

La tercera competencia específicamente territorial del Senado es la autorización al Gobierno para llevar a cabo la «intervención autonómica». Se trata de la competencia de mayor calado, cuyo desarrollo, previsto en el artículo 189 del Reglamento de la Cámara, es extraordinariamente garantista —previsión de solicitud de alegaciones al presidente de la Comunidad Autónoma afectada, posibilidad de designación de un representante de la Comunidad Autónoma y posible propuesta de modificaciones o condicionamientos de las medidas previstas por el Gobierno—.

Destaca el hecho de la intervención de la Comisión de Autonomías en los tres supuestos de específicas competencias territoriales del Senado, bien aisladamente o formando parte de una Comisión conjunta, lo que da idea de la importancia de esta Comisión en el orden de los trabajos parlamentarios del Senado en directa conexión con sus competencias territoriales.

Junto a estas competencias territoriales constitucionales, el Reglamento y la práctica parlamentaria propician otras competencias de índole territorial, de mayor o menor enjundia: citemos entre ellas la previsión y existencia de los grupos territoriales, las comparecencias autonómicas ante la Comisión de Autonomías, el debate del estado de las Autonomías, las mociones de contenido específicamente autonómico y, en fin, en el orden administrativo, la existencia de órganos específicamente autonómicos o de actividad avocada a las Comunidades Autónomas.

El Reglamento del Senado contempla la constitución de grupos territoriales bajo una doble condición: 1) que se constituyan dentro de grupos parlamentarios compuestos por senadores elegidos o designados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, lo que excluye la constitución de grupos territoriales en el grupo parlamentario de senadores nacionalistas vascos o de CiU, por otra parte innecesarios y 2) que los grupos territoriales estén integrados al menos por tres senadores elegidos o designados en el ámbito de una Comunidad Autónoma (art. 32 del Reglamento del Senado). Las competencias de tal clase de grupos se extienden a su participación en las reuniones de la Junta de Portavoces, con el límite general de dos representantes de grupos territoriales de un mismo grupo parlamentario; posible participación —previa comunicación del presidente— de los representantes de una Comunidad Autónoma cuando se trate de deliberar sobre alguna materia que afecte especialmente a tal Comunidad (art. 43.2 del Reglamento del Senado). Y posible turno de representantes territoriales en los debates de Pleno sobre cuestiones que afecten de modo especial a una o más Comunidades Autónomas (art. 85 del Reglamento del Senado).

La práctica en esta materia es decepcionante. De hecho, los grupos territoriales ni participan en la Junta de Portavoces ni intervienen en el Pleno

—no lo hicieron ni siquiera con ocasión del debate del estado de las Autonomías celebrado en el Senado los días 1 y 2 de diciembre de 1987 (*Diario de Sesiones del Senado*, Sesión de Pleno núms. 55 y 56). En la IV Legislatura están constituidos 14 grupos territoriales: Populares de Galicia, Rioja, Comunidad Valenciana, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Navarra, Andalucía, Aragón, Baleares y Madrid, y Socialistas de Cataluña, Galicia, País Vasco y Comunidad Valenciana, cuya actividad es prácticamente nula. Ni que decir tiene que no es ajena a esta ineficacia la limitación interna de los grupos territoriales como subgrupos de los grupos parlamentarios tradicionales. No es de extrañar que Morales hable de «marco hostil para la manifestación de intereses territoriales... (que) dificulta la formación de grupos a las fuerzas minoritarias que manifiestan una acusada implantación territorial» (44).

Distinta es la situación respecto de las comparecencias autonómicas en la Comisión de Autonomías. En su sesión de 10 de marzo de 1987 esta Comisión aprobó un plan de trabajo sobre cuatro puntos: 1) estado actual de las Comunidades Autónomas; 2) relaciones entre Administraciones Públicas: Estado-Comunidades Autónomas-Entidades Locales; 3) información y cooperación recíprocas. Organización territorial en otros países de la CEE, y 4) incorporación del informe que elabore la Comisión Especial del Fondo de Compensación Interterritorial sobre la evolución de los indicadores de las desigualdades territoriales en España.

En desarrollo de este plan de trabajo, la Comisión de Autonomías celebró doce sesiones informativas con los ministros de Administraciones Públicas y Economía y Hacienda, presidentes de los Parlamentos autonómicos de Castilla-León, Comunidad Valenciana y Extremadura; presidentes de Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Gobierno de Navarra, Junta de Andalucía, Junta de Galicia, Generalidad de Cataluña, Gobierno Vasco y secretario de Estado para las Administraciones Territoriales. A todas estas autoridades se les sometió un cuestionario sobre la instalación y funcionamiento de las instituciones autonómicas, transferencias de servicios y legislación del Estado sobre financiación autonómica y desequilibrios territoriales. A raíz de estas comparecencias, los grupos parlamentarios presentaron propuestas, de entre las que destacamos, por su referencia al Senado: la necesidad de que el Senado entrara en el estudio y solución de la interpretación conforme a la cual las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas se convierten cada vez más en concurrentes (Propuesta del Grupo Parlamentario CiU); cómo compaginar las competencias autonómicas con la competencia en materia de derecho internacional de la Administración central y las funciones del Senado

---

(44) J. M. MORALES ARROYO: *Op. cit.*, págs. 952 y 953.

(Propuesta del grupo parlamentario CiU y propuesta núm. 11 del grupo parlamentario del CDS); creación dentro del Senado de Comisiones informativas sobre aspectos territoriales para «posibilitar la vía práctica del diálogo y del debate político en su seno con las presencias invitadas oportunas del ámbito institucional y político de las Comunidades Autónomas y los poderes locales», de manera que, sin eludir las obligaciones del proceso colegislador que le corresponde, se convenga con los poderes habilitados para la iniciativa legislativa el que ciertos temas de mayor porte territorial tuvieran una primera lectura y debate pormenorizado precisamente en el Senado (Propuesta 16 del grupo parlamentario del CDS) y que el Senado intente ser una instancia especializada de información, sugerencia y apoyo técnico y jurídico a los Parlamentos Autonómicos (Propuesta 18 del grupo parlamentario del CDS) (*BOCG*, Serie III, Ley núm. 134, 20-11-1987).

En la segunda mitad de la III Legislatura, la Comisión de Autonomías continuó con el punto 2.º del Plan de trabajo, con una nueva serie de comparecencias durante 1988-89 y la elaboración de una Memoria que no llegó a aprobarse por disolución y fin de la legislatura. Así como la impulsión de un informe sobre variables e indicadores de las desigualdades territoriales de la Comisión de Seguimiento del Fondo de Compensación Interterritorial.

Durante la IV Legislatura han continuado las comparecencias ante la Comisión de Autonomías con la intervención de los presidentes de la Comunidad Autónoma de Galicia y de la Comunidad Autónoma de La Rioja. También en estas sesiones hubo obvias referencias al proceso autonómico y al papel del Senado, proponiéndose por el presidente de Galicia la reforma de la Constitución en lo referente al Senado.

Quedan, pues, pendientes ante la Comisión de Autonomías dos de los puntos del ambicioso Plan de trabajo aprobado en marzo de 1987: información y cooperación recíprocas y organización territorial en los países de la CEE.

La Cámara ha celebrado dos debates sobre el Estado de las Autonomías en febrero de 1985 y en diciembre de 1987. Destacan, de entre las mociones aprobadas como consecuencia de este último, los siguientes puntos: que la Comisión de Reglamento estudie la modificación del vigente Reglamento con el fin de adaptarlo al máximo a la condición de Cámara de representación territorial que la Constitución le asigna (moción 10.220, de CiU, apartado 1.º, *BOCG*, Senado, núm. 147, de 20 de enero de 1988); continuación de los trabajos de la Comisión de Autonomías especialmente en materia de participación de las Comunidades Autónomas y respecto a sus competencias tras el ingreso en la CEE (moción 10.220, de CiU, apartado 2.º, *BOCG*, Senado, cit.), e inicio de los trámites de reforma del Reglamento para que «los grupos parlamentarios se integren obligatoriamente por todos los Senado-

res elegidos o designados en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, expresando así la voz mayoritaria de cada una de éstas en los debates que se produzcan en el Senado» (moción 10.220, de CiU, *BOCG*, Senado, cit., página 6166). Para coadyuvar a la prosecución de la actividad del Senado como Cámara con funciones territoriales se instaba, en otra de las mociones, a que los distintos responsables políticos e institucionales promuevan aquellas acciones que permitan cumplir de modo satisfactorio estas previsiones constitucionales (moción núm. 10.231, del Grupo Parlamentario Socialista, apartado 8.º, *BOCG*, Senado, cit., pag. 6174).

El contenido citado de estas mociones constituye el precedente inmediato de los trabajos actuales de la ponencia de Reglamento.

En el inicio de la IV Legislatura (28-3-1990) se aprobó por asentimiento una moción del Grupo Parlamentario Socialista por la que se instaba al Pleno de la Cámara la adopción de un Acuerdo para que los servicios de la misma preparen periódica y sistemáticamente informaciones sobre las actividades de los Parlamentos de todas las Comunidades Autónomas y lo distribuyan debidamente entre los senadores (*BOCG*, Senado, IV Legislatura, núm. 46, de 2-4-1990).

También, en el orden de la función territorial de los servicios parlamentarios, la Plantilla Orgánica del Senado, aprobada el 26 de julio de 1989, incluía una nueva Dirección, la de Relaciones con las Comunidades Autónomas y un Servicio de Documentación Autonómica, dentro de la Dirección de Estudios y Documentación, que es, a su vez, el órgano encargado de la base de datos CALEX, que contiene todas las leyes autonómicas y relación de otras disposiciones, así como sentencias, providencias o autos del Tribunal Constitucional en relación a las Comunidades Autónomas.

En marzo de 1991 se firmó en el Senado un Protocolo entre la Cámara Alta y los Parlamentos Autonómicos para la colaboración informática intercameral.

Al margen de estos datos institucionales, existe una flexible relación del Senado con los Parlamentos Autonómicos basada en el principio de cooperación.

Junto a estos factores que inciden en la funcionalidad territorial del Senado, en el aspecto estructural, un muestreo de las actividades de los senadores de designación autonómica, y, por tanto, con el exclusivo valor de una muestra referida al período de sesiones de septiembre a diciembre de 1991, en la IV Legislatura, nos ofrece los siguientes datos (45):

— 46 senadores (el número total es de 47 senadores designados por las

(45) FUENTE: Base Datos Gelabert, DATP, SGS.

Comunidades Autónomas, pues en aquella fecha faltaba por designar un senador por Galicia, consecuencia de una baja previa).

— Sólo se registran iniciativas de 22 senadores.

El primer dato que salta a la vista, siempre teniendo en cuenta que es un muestreo de un solo período de sesiones, es que sólo el 41 por 100 de los senadores designados por las Comunidades Autónomas han llevado a cabo actividades de control en relación a materias de las Comunidades Autónomas;

GP	CC.AA.	Número total actos parlamentarios registrados (excluyendo los referentes a organización y composición general de la Cámara.	Número total iniciativas en relación con las Comunidades Autónomas.
Pop.	C.V.	66	42 (dos en relación a todas las CC.AA., uno respecto otra CC.AA., 39 respecto de su CC.AA) (control político).
Mx.	C.	20	7 (uno en relación a todas las CC.AA., uno respecto otra CC.AA., cinco respecto de su CC.AA) (control político).
Mx.	C.	26	20 (3 en relación con todas las CC.AA., 17 respecto de su su CC.AA).
Mx.	A.	14	8 (relacionadas con su CC.AA.)
Mx.	C.V	10	3 (relacionadas con su CC.AA.)
Mx.	An.	8	4 (1 relacionada con todas las CC.AA., 3 con su CC.AA.)
Pop.	An.	9	7 (relacionadas con su CC.AA.)
Pop.	C.M.	8	5 (relacionadas con su CC.AA.)

GP	CC.AA.	<i>Número total actos parlamentarios registrados (excluyendo los referentes a organización y composición general de la Cámara.</i>	<i>Número total iniciativas en relación con las Comunidades Autónomas.</i>
CiU	C.	7	2 (relacionadas con su CC.AA.)
Mx.	M.	7	0
Pop.	M.	6	1 (relacionada con su CC.AA.)
Pop.	Mu	4	3 (relacionadas con su CC.AA.)
Pop.	As.	3	2 (relacionadas con su CC.AA.)
Soc.	An.	3	0
Soc.	R.	3	2 (relacionadas con su CC.AA.)
Pop.	C.L.	3	1 (relacionada con su CC.AA.)
Pop.	C.L.	2	1 (relacionada con su CC.AA.)
Pop.	An.	2	0
Pop.	C.	1	1 (relacionada con su CC.AA.)
Soc.	G.	1	1 (relacionada con su CC.AA.)
Soc.	C.L.	1	1 (relacionada con su CC.AA.)
Soc.	P.V.	1	1 (relacionada con su CC.AA.)

de ellos, nueve pertenecen al Grupo Popular, cinco al Socialista, cuatro al Mixto y uno a CiU.

Resulta sumamente difícil obtener datos desde el inicio de la actividad de los senadores autonómicos, habida cuenta de la implantación general de la informática en estas materias hace bien poco. No obstante, considero que sería muy ilustrativo contar con datos generales que posibilitaran estudiar tendencias, porque tengo la impresión de que no siempre la territorialidad estructural necesariamente supone territorialidad funcional.

Este es el escenario del Senado durante los últimos años, pero, según decíamos antes, no es posible contemplar la práctica de una institución separadamente de aquellas otras que tienen relación con ella ni tampoco, concretamente al Senado, al margen de la evolución del proceso autonómico y del complejo entramado que ha ido surgiendo entre los ejecutivos central y autonómicos, porque si la vida pública ha de fundamentarse más en la cooperación y en la negociación que en el mandato y la imposición, este desiderátum se transforma en necesidad en los Estados compuestos; de ahí la importancia de las técnicas de articulación orgánica y funcional en esta clase de Estados, por una doble razón: de un lado, en cuanto «residuos contractuales», en palabras de La Pergola, y de otro, como método estructural de concertación de criterios y búsqueda de compromisos.

Ejemplo concreto de esta necesaria coordinación y cooperación son los Acuerdos que se celebran entre las distintas Administraciones públicas, que, en el caso español, pueden agruparse en torno a cuatro categorías: los previstos en el artículo 145.2, párrafo 1.º, de la Constitución —Convenios entre Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios—; los Acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas —art. 145.2, párrafo 2.º, de la Constitución—; los Acuerdos o Convenios entre la Administración del Estado y una o varias Administraciones autonómicas, y los Convenios de colaboración entre órganos de la Administración del Estado y órganos de las Administraciones autonómicas.

Las competencias del Senado en orden a las dos primeras clases de Convenios o Acuerdos están previstas en la Constitución y en el Reglamento parlamentario. No así respecto del tercer tipo de convenios porque se trata de conciertos de voluntades que consienten en obligarse respecto de asuntos determinados —caso, por ejemplo, de los Acuerdos de 29 de noviembre de 1990, derivados de la actividad de la Conferencia Sectorial MAP-Gobiernos autonómicos sobre intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de la CEE y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de la CEE que afecten a sus competencias y sobre ayudas públicas—; las actuaciones corres-

pondientes a esta clase de Convenios, en relación con los cuales el Senado tendría una competencia genérica de información basada en la cláusula definitoria territorial del artículo 69.1 y en el derecho a la información de las Cámaras y sus Comisiones previsto en el artículo 67 del Reglamento del Senado, no se lleva a cabo, pues falla el principio de información de los mismos.

En cuanto a la cuarta clase de Convenios —entre órganos de diferentes Administraciones—, de frecuente aparición en el *BOE* en forma de «resoluciones por las que se da publicidad al convenio de colaboración ...», son reconocibles a través del *Boletín Oficial del Estado*, pero no estaría de más que, por las razones apuntadas para el caso de los Convenios entre la Administración del Estado y las Administraciones autonómicas, se comunicaran también expresamente al Senado, lo que tampoco se lleva a cabo; y no precisamente porque sean episódicos, pues desde los orígenes del proceso autonómico a diciembre de 1990 ha habido cerca de 900.

Otro tanto podríamos decir de los instrumentos cooperativos entre ejecutivos, del tipo de las conferencias sectoriales o consejos o conferencias interadministrativas que Gil-Robles sostiene que deberían residenciarse en el Senado (46) o al menos tener un estrecho contacto con la Cámara, sin que hasta el momento se haya producido; como mucho, se ha informado a la Cámara —éste es el caso del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992, que aprobó el sistema de financiación 1992-1996, del que el secretario de Estado de Hacienda, señor Zabalza, informó a la Comisión de Autonomías el 18 de febrero de 1992 (*Diario de Sesiones del Senado*, Comisión de Autonomías, núm. 129, de 28 de diciembre de 1992, pág. 2).

A modo de conclusión, nos parece que el Senado, desde 1978 a 1992, ha cumplido sobradamente su función de Cámara de co-representación general, en especial en las funciones de control político e impulso político común, y obviamente en su función colegisladora con las limitaciones derivadas del artículo 90.2 de la Constitución y del fenómeno de las dobles mayorías producido por el similar sistema de determinación de la representación y el sistema de partidos que tenemos.

En cuanto a su función parcialmente territorial, paradójicamente, allí donde la Constitución le atribuye competencias territoriales específicas, éstas, si se han efectuado, lo han sido de modo cuasi-mecánico y no precisamente fluido —convenios y acuerdos del 145.2 y Fondo de Compensación Interterritorial del 158.2— y sin el protagonismo que cabía esperar (47). Mientras

(46) J. M. GIL-ROBLES: *Op. cit.*, pág. 31.

(47) Así en el debate del P. L. del F. C. I. de 1990, que pasó sin modificación alguna en el Senado, como sucedió después en segunda lectura en el Congreso, pese a que el entonces

que se han utilizado mecanismos no específicamente territoriales —comparencias, mociones, etc.— para ejercer competencias autonómicas.

Considerando la evolución de estos años se observa que es durante la III Legislatura (1986-1989) cuando la Cámara actuó con mayor impulso autonómico —debate del estado de las Autonomías de 1987, Plan de trabajo de la Comisión de Autonomías, etc.—, mientras que en la IV Legislatura a un fuerte impulso inicial ha sucedido cierta languidez en los trabajos de la ponencia de Reglamento que desde el documento de 25 de abril de 1990 ha celebrado más de once reuniones y es de presumir que siga celebrándolas lo que queda de Legislatura, sin que en el momento en que escribimos, la primavera de 1992, haya fumata blanca.

Lo dicho sirve respecto de la funcionalidad territorial del Senado. Más difícil nos parece su territorialidad estructural, que arrastra el defecto de origen en el mecanismo representativo de base provincial, insular; en suma, de población más que de territorios políticamente autónomos, como son las Comunidades Autónomas.

Conclusión: el déficit territorial del Senado, con serlo, es tanto producto de la Constitución, especialmente en su estructura, y en menor medida en su funcionalidad, cuanto del juego no decididamente territorial de otros órganos constitucionales, amén de cierta indolencia de los principales sujetos de la vida política en potenciar la territorialidad de la Cámara.

Si el proceso autonómico está entrando en una nueva fase de plena definición y estabilización; si el «protagonismo del Tribunal Constitucional debería ir cediendo en beneficio de un órgano más idóneo, como podría ser una nueva Cámara de representación territorial (y) con ello el Tribunal Constitucional podría retirarse a la específica función de conservación del Estado de las Autonomías» (48), en palabras de Cruz Villalón, o si parece necesario «buscar una fórmula para definir este interés (general) con participación de los afectados, (que) es posiblemente el mayor reto con que hoy se enfrenta el desarrollo del Estado de las Autonomías... la solución podría ir en la vía de participar en las decisiones de los órganos de soberanía y no sólo discutir o negociar con ellos» (49), en palabras de López Guerra.

La cuestión es transformar el Senado; hasta aquí la unanimidad; cómo y a qué objeto, he aquí la polémica.

---

secretario de Estado de Hacienda, señor Borrell, en la presentación del Proyecto ante la Comisión conjunta del Senado que había de dictaminarlo, invitó a participar en determinados aspectos al Senado, en su condición de Cámara territorial. No obstante, la complejidad técnica del Proyecto y el acuerdo previo en el C. P. F. y F. anularon cualquier iniciativa.

(48) P. CRUZ VILLALÓN: *Op. cit.*, pág. 260.

(49) L. LÓPEZ GUERRA: *Op. cit.*, pág. 92.

## V. HIPOTESIS SOBRE UN FUTURO SENADO

Existe la convicción generalizada en la doctrina y en las fuerzas políticas de que el actual Senado debe transformarse en una Cámara plenamente territorial, porque a la perfección —con todo el riesgo que tiene hablar de perfección en términos políticos e históricos— del Estado Autónómico le corresponde la existencia de un órgano estatal de integración y codecisión de los diferentes poderes territoriales. Sin embargo, las discrepancias comienzan cuando se consideran las vías de esta transformación, que, en síntesis, son dos: potenciar la Cámara contando con sus actuales medios, trabajando *ad territorium* y acentuando los mandatos constitucionales que inciden en la territorialidad; en otras palabras, provocando una lectura territorial de la Constitución a través del Reglamento en cuanto norma *directamente incardinada* en la Constitución o, lisa y llanamente, reformando la Constitución. Es decir, de un Senado renovado a un nuevo Senado, que es tanto como decir, en técnica constitucional, de mutación a reforma constitucional.

Ni que decir tiene que hablar de reforma constitucional tras catorce años de vigencia provoca grandes suspicacias y pone en juego algo que podríamos calificar como «el síndrome de Pandora», lo que es natural con una historia constitucional tan «atormentada» como la que hemos tenido.

Despojado el debate de este género de cuestiones y llevado al terreno de la razón, que es donde lógicamente debe situarse, ¿qué factores hay a favor de una y otra tesis?

A favor de la reforma constitucional existen, a mi juicio, tres factores: En primer lugar, que se podría diseñar una Cámara perfectamente territorial en su estructura, funciones, naturaleza y relaciones interorgánicas, lo que presumiblemente supondría reformar no pocos preceptos constitucionales, que Bouza refiere a los artículos 69, 115, 90, 81 y 150 y —añado— algún otro más como el 67.2, 87.2, 89.2 y posiblemente otros como el 88.

En segundo lugar, este Senado nuevo cerraría el proceso autonómico al situar las Comunidades —que son también Estado, según el Tribunal Constitucional— en un órgano decisorio del propio Estado.

Y en tercer lugar, salvaría las contradicciones constitucionales en este punto, dotando de legitimación a un órgano cuya actual legitimación por el resultado es dudosa por su carácter reduplicado tantas veces citado.

Por el contrario, son factores que, en mi opinión, avalan la conveniencia de operar mediante convenciones constitucionales una mutación constitucional que dé lugar a un Senado renovado: En primer lugar, la estabilidad del sistema constitucional, que se traduce en estabilidad política, pues, como afirma De Vega, «la contraposición entre realidad jurídica (normatividad) y realidad

política (facticidad) está en la base de la problemática de las mutaciones constitucionales» (50).

En segundo lugar, las dificultades de repentinizar un consenso generalizado en esta materia y delimitar nítidamente qué reforma y qué Senado. ¿Qué es preferible, un Senado tipo *Bundesrat* alemán, con representaciones —¿iguales o proporcionales?— de los Gobiernos autonómicos, mandato imperativo, veto cuasi-absoluto en determinadas materias y competencia para aprobar cierta clase de Reglamentos del Gobierno del Estado aplicables en todos los territorios y, paralelamente, el principio de vigilancia estatal sobre su ejecución (arts. 84.2, 3, 4 y 5 y 85.2 de la LFB)? ¿O un Senado compuesto por senadores designados por los Parlamentos autonómicos, del tipo austríaco, o elegido en circunscripciones autonómicas, del tipo norteamericano?

Y en tercer lugar, la existencia de una parcial definición constitucional de la territorialidad del Senado, que, como ha dicho Solozábal, es un componente «que no deja de plantear importantes problemas hermenéuticos y posibilita importantes desarrollos institucionales y normativos y corresponde al carácter “híbrido” de nuestro Senado, equidistante entre su condición reduplicadora y conservadora —aunque no confesada ni confesable en que piensan las fuerzas políticas dominantes en el momento constituyente—, y el modelo imposible al que, tal vez con sinceridad discutible, otros grupos políticos apuntan» (51).

El propio profesor De Vega, en su magnífica monografía sobre la reforma constitucional, señala que dentro de la tipología de las convenciones están aquellas que, «entre los posibles comportamientos previstos en la normativa legal, reducen las posibilidades de actuación solamente a uno de ellos» (52), y en la Constitución está expresamente que el Senado es la Cámara de representación territorial, precepto en perfecta consonancia con el artículo 2 y el título VIII, y en abierta oposición a otras disposiciones que no me atrevo, porque no me corresponde, a calificar como «normas constitucionales inconstitucionales».

Puestos a simplificar, podríamos decir que la nota distintiva de la posición reformista es la coherencia, como la de la posición favorable a la mutación es la prudencia. Pero no creo que la prudencia, virtud de contraste, experimento y ponderación, excluya la coherencia si ésta al final aparece como necesaria.

De hecho esto es lo que se está ensayando desde que la Ponencia de la

(50) P. DE VEGA: *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Madrid, Ed. Tecnos, 1985, pág. 211.

(51) P. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA: *Op. cit.*, págs. 81 y 82.

(52) P. DE VEGA: *Op. cit.*, pág. 206.

Comisión de Reglamento del Senado adoptó, en sus reuniones de 25 de abril de 1990 y 19 de febrero de 1991, el llamado documento de los siete puntos sobre los siguientes extremos:

1. El desarrollo del Estado de las Autonomías reclama y permite la reforma del Senado para potenciar su función territorial.
2. Tal reforma ha de ser abordada mediante la correspondiente modificación del Reglamento de la Cámara.
3. Sin perjuicio de cualesquiera otros que puedan determinarse a lo largo de los trabajos de la Ponencia, el objetivo prioritario de la reforma del Reglamento del Senado será la promoción de la presencia en él de las instituciones autonómicas.
4. En el Senado se crearán aquellos órganos que resulten necesarios a fin de permitir y potenciar la presencia y participación de las instituciones autonómicas en los trabajos de la Cámara.
5. Entre las funciones de estos órganos, sin perjuicio de las que puedan atribuirse a otros órganos de la Cámara, estará la de promover el estudio, tramitar, debatir, informar y dictaminar, en cada caso, sobre cuantos asuntos de interés autonómico hayan de conocer las Cortes Generales.
6. La participación de representantes de las instituciones autonómicas en los trabajos de un órgano senatorial no podrá ser imperativa, sino basada en el acuerdo político de la colaboración entre las instituciones del Estado; nunca podrán suscitarse por ella actos de control parlamentario; tampoco implicará el reconocimiento de las prerrogativas senatoriales a quien no reúna tal condición.
7. En el marco de esta reforma reglamentaria se estudiará la posibilidad de uso, en las actividades parlamentarias del Senado, de las lenguas que, además del castellano, tengan la condición de oficiales en el territorio de alguna Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía.

Desde entonces hasta la actualidad la Ponencia de Reglamento se ha reunido más de once veces, en larguísimas y complejísimas reuniones; hay preacuerdos, puntos de encuentro y desencuentro, muchos papeles de la Secretaría General de la Cámara, de los Grupos, de la propia Ponencia, reuniones y contactos dentro y fuera de la Cámara; en suma, hallazgos muy interesantes y novedosos y otros menos. Material suficiente para otro trabajo en el que, por mi condición de letrado al servicio del Senado, por el momento ni puedo ni debo entrar.

Permítanme terminar con una pregunta en voz alta, a modo de autorrefle-

xión: ¿Se nos ha ocurrido considerar que, en su dimensión estructural, con el actual sistema de partidos políticos y la composición de los 17 Parlamentos autonómicos, podría un Senado plenamente territorial, presumiblemente, ser en su composición muy similar al actual? Y si esto fuera así, ¿la territorialidad de la Cámara no se trasladaría, en el plano constitucional, más al terreno de las funciones que al propio de la estructura? y, en el plano político, ¿no está en la base de todo desarrollo territorial «el convencimiento de que el reparto territorial del poder y la participación de las Comunidades Autónomas es tan importante para la democracia como el pluralismo de los partidos»? (53).

---

(53) J. M. GIL-ROBLES: *Op. cit.*, pág. 32.