

“Una propuesta polémica para el nuevo Senado que ha de salir de la reforma constitucional en marcha. Este Senado tendría unos caracteres muy distintos a los del Congreso, porque su función no es duplicar a la Cámara Baja representativa del conjunto de los ciudadanos de España, sino resolver los problemas políticos que, junto al Parlamento y al Gobierno centrales, tienen los gobiernos y parlamentos de las Comunidades Autónomas.”

4 | FORO

LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

ELISEO AJA

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

ENOCH ALBERTÍ ROVIRA

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ

Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén.



10,00 €

4 | FORO

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO



| CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES |

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO

ELISEO AJA
ENOCH ALBERTÍ ROVIRA
JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ

4 | FORO

LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

LA REFORMA CONSTITUCIONAL
DEL SENADO

Eliseo Aja
Enoch Albertí Rovira
Juan José Ruiz Ruiz

LA REFORMA
CONSTITUCIONAL
DEL SENADO

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Madrid, 2005

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

NIPO: 005-05-005-7

ISBN: 84-259-1304-7

Depósito legal: M. 26.120-2005

Diseño de cubierta: Área Gráfica Roberto Turégano

Fotocomposición e impresión: TARAVILLA

Mesón de Paños, 6 - 28013 Madrid

taravilla@telefonica.net

ÍNDICE

La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica	
por ELISEO AJA	11
1. Razones y orientación de la reforma	11
A) <i>La composición y representatividad del Senado</i>	12
B) <i>Las funciones del Senado</i>	12
C) <i>La posible orientación de la reforma</i>	14
2. Las funciones de una futura Cámara autonómica	17
A) <i>Participar en la aprobación de las leyes que afecten a las CCAA, en especial en las leyes básicas del Estado</i>	17
a) Leyes que deben contar con la aprobación de la Cámara autonómica	18
b) La posición de la nueva Cámara autonómica en el procedimiento legislativo	21
B) <i>Impulsar las relaciones intergubernamentales entre las CCAA y el Estado</i>	22
a) En general, el impulso de las relaciones intergubernamentales entre las CCAA y con el Estado	22
b) La reducción del número de conflictos entre el Estado y las CCAA	24
c) La participación en el nombramiento de los miembros de las instituciones principales del Estado	25
3. La composición de la futura Cámara autonómica	26
A) <i>Criterios básicos</i>	26
B) <i>Una propuesta concreta de Cámara autonómica formada por miembros de los gobiernos</i>	26
4. Otras consideraciones	31
La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad	
por ENOCH ALBERTÍ ROVIRA	33
1. Introducción	33
2. Un diagnóstico unánime, pero sin terapia común	34

	<u>Página</u>
3. Una buena estrategia: decidir primero para qué se quiere un nuevo Senado	37
4. El problema de la composición del Senado	40
5. Una composición adecuada a las nuevas funciones	48
Democracia mayoritaria e integración de los intereses territoriales en el Senado. (Comentario a la ponencia del Prof. Eliseo Aja sobre la reforma del Senado) <i>por</i> JUAN JOSÉ RUIZ RUIZ	51
I. Introducción	51
II. Los dos campos jurídicos donde la representación de las Comunidades Autónomas se juega su futuro	59
1. <i>La representación</i>	59
2. <i>Veto superable y sistema de gobierno de democracia mayoritaria</i>	61
III. La solución no sólo está en el Senado	65
IV. Reflexión final	66

La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica

Eliseo Aja

*Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona*

La composición y funciones del Senado en la Constitución han sido estudiadas con amplitud durante estos años y han recibido numerosas y fundadas críticas, tantas que han posibilitado la elaboración de alguna tesis doctoral dedicada a repasar su entidad y las alternativas formuladas. La propia Cámara fue consciente hace muchos años de sus defectos y en fecha tan temprana como 1987 aprobó una propuesta (presentada por Trías Fargas, de CiU) de reforma del Reglamento parlamentario para reorientar toda su actuación en sentido autonómico. Los intentos posteriores de reforma culminaron en la modificación del Reglamento de 1994 (que creó la Comisión General de las Comunidades Autónomas), pero justamente a partir de esta fecha se impuso la idea de que era necesaria una reforma constitucional para cambiar la composición y funciones del Senado. Ésta fue la conclusión del famoso primer debate sobre el Estado autonómico, realizado por los Presidentes de 16 Comunidades Autónomas (CCAA) en el seno de la Comisión General citada.

1. RAZONES Y ORIENTACIÓN DE LA REFORMA

Las principales críticas han recaído sobre las deficiencias de representación y composición de la Cámara y sobre la debilidad de su posición en relación al Congreso de los Diputados.

A) LA COMPOSICIÓN Y REPRESENTATIVIDAD DEL SENADO

Respecto al primer punto, se considera que la composición del Senado resulta un duplicado de las fuerzas políticas del Congreso, aunque menos representativa, pero sin poseer en todo caso una legitimidad diferente a la existente en la Cámara baja. Por otra parte, el sistema electoral mayoritario del Senado implica una dosis menor de representatividad y democracia y, pese a la debilidad de la Cámara, en alguna ocasión ha sido una vía para entorpecer las decisiones del Congreso, introduciendo enmiendas que en el Congreso no podían prosperar. Ni siquiera la representación parcial de los Parlamentos autonómicos, en virtud del art. 69.5 CE, aporta una diferencia porque los aproximadamente 50 senadores designados por esta vía carecen de fuerza y procedimientos para incidir en la dinámica general de la Cámara, que no es autonómica sino de política general, paralela al Congreso. En su composición, por tanto, el Senado responde a los mismos criterios que el Congreso de Diputados, sin introducir una legitimidad adicional, y presentando un grado menor de democracia.

B) LAS FUNCIONES DEL SENADO

En el segundo aspecto, las funciones, el Senado queda al margen de la investidura y el posible cambio del Gobierno (no interviene en la investidura, ni en la cuestión de confianza ni en la moción de censura) y resulta muy subordinado en la legislación, porque si discrepa en la aprobación de una ley su voluntad será inmediata y fácilmente superada por el Congreso de los Diputados, de acuerdo con las reglas del art. 90 de la Constitución (CE); tampoco interviene en el control de los Decretos-leyes. Las escasas funciones especiales que la Constitución otorga al Senado en la dinámica autonómica (como su igualdad con el Congreso en las leyes de armonización y su aprobación exclusiva en la declaración del art. 155 CE), no cambian la situación, porque la representación y funciones generales determinan su debilidad institucional. En conjunto, el Se-

nado actual no aporta ningún elemento adicional al Congreso y en los que coincide con la Cámara baja se encuentra en una posición de clara subordinación.

Es importante subrayar que las sucesivas reformas del Reglamento parlamentario (creación de Subgrupos parlamentarios por Comunidades Autónomas, Comisión General de las Comunidades Autónomas), justificadas siempre en la línea de reforzar la vertiente autonómica, no han logrado una transformación del Senado. Hay que reconocer que la reforma reglamentaria de 1994 fue muy ambiciosa, rozando realmente los límites de la Constitución en su intento de convertir a la Cámara en un foro de las Comunidades Autónomas. En particular, la presencia ordinaria de los Presidentes y Consejeros autonómicos en esta Comisión del Senado y su facultad para participar en la organización del orden del día, sin ser miembros de la Cámara, llegan al límite de las posibilidades del reglamento parlamentario. Seguramente por eso, tras esta reforma reglamentaria tan ambiciosa, se entró en la dinámica de la reforma constitucional.

En efecto, inmediatamente después de la reforma y el debate de 1994 todos los Grupos parlamentarios del Senado aprobaron la creación de una comisión de estudio para la reforma constitucional, que inicialmente trabajó con afán (realizó audiencias con los siete miembros de la Ponencia Constitucional, los sucesivos Presidentes del Tribunal Constitucional y una docena de expertos), pero la disolución de las Cortes y las elecciones de 1996 interrumpieron su labor. Con otro formato, el estudio de la reforma constitucional se continuó en la legislatura siguiente, sin llegar a un acuerdo entre los principales Grupos parlamentarios, e incluso tuvo un amago de reproducirse en la legislatura que se inició en el 2000, aunque apenas se pasó de una primera reunión.

Puede pues concluirse inicialmente que la vía de las reformas reglamentarias se agotó hace tiempo e incluso que la reforma constitucional, aceptada por todos los Grupos parlamentarios en 1994, se ha retrasado demasiado tiempo.

La razón principal para la reforma del Senado, más allá de las críticas apuntadas, es la necesidad de contar con una institución

central del Estado donde estén representadas las Comunidades Autónomas (CCAA). Nadie niega, cuando se habla con seriedad, que la descentralización política realizada durante estos años en España ha sido importante; y sin embargo las CCAA apenas poseen vías de participación en las decisiones generales del Estado. La falta de una instancia central para el diálogo de las CCAA dificulta la solución de controversias políticas y territoriales, que lógicamente aparecen periódicamente, y recorta la colaboración autonómica. De manera más importante, la ausencia de una Cámara autonómica en las Cortes impide que las leyes estatales que afectan a las CCAA tengan en cuenta las posiciones autonómicas que en cambio resultarán decisivas en su desarrollo y aplicación. Lógicamente ésta falta de participación influye en la elevada conflictividad competencial y en la menor legitimidad de los Magistrados constitucionales o de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, que adoptan decisiones importantes para las CCAA sin tener ninguna vía de conexión que pueda trasladarles cierta sensibilidad autonómica.

C) LA POSIBLE ORIENTACIÓN DE LA REFORMA

El carácter de un órgano constitucional depende tanto de su composición como de sus funciones y es difícil razonar sobre uno de estos elementos sin tener en cuenta el otro. Por eso, antes de tratar cada uno de los dos elementos que determinarán al futuro Senado me parece conveniente exponer un esbozo general de ambos.

Tras la experiencia del Senado que tenemos, las orientaciones para su reforma constitucional pueden ordenarse en tres grandes líneas. La primera es la elección por los ciudadanos (como ahora es elegida la mayoría de senadores), limitando la influencia autonómica a alguna variante secundaria como la realización de las elecciones en la circunscripción de Comunidad Autónoma, o la celebración de la elección en la misma fecha de las comicios autonómicos (para que la dinámica autonómica «contagie» al voto del Senado). La segunda vía sería la elección indirecta de los senadores por los

Parlamentos de las CCAA, ampliando el supuesto actual del artículo 69.5 CE a la elección de toda la Cámara. Sin entrar aún a debatir las ventajas e inconvenientes de cada fórmula, sí conviene señalar que ambas vías desembocan en una composición de tipo parlamentario, muy parecida entre sí y coincidente además con los Grupos del Congreso (y con la composición actual), porque en ambos casos, el Senado respondería a los partidos políticos que promueven a los senadores y éstos son sustancialmente los mismos que en el Congreso de los Diputados.

La tercera vía, y gran alternativa a este Senado parlamentario, sería un Consejo o Cámara integrada por miembros de los gobiernos autonómicos, inspirado a grandes rasgos en el ejemplo del *Bundesrat* (Consejo Federal) alemán, en cuanto basaría su fuerza en la presencia de los gobiernos que desempeñan un papel dirigente entre las instituciones y poseen además los elementos técnicos necesarios para cumplir mejor las funciones del Estado autonómico. Esta es la línea preferible desde una óptica autonómica y como representa un cambio importante respecto al Senado actual, conviene apuntar su configuración general, antes de entrar en el estudio de sus elementos.

El futuro Senado, Consejo o Cámara de las Comunidades Autónomas estaría centrado en dos grandes funciones, la función legislativa en las competencias compartidas con el Estado (en desarrollo y ejecución) y el impulso de las relaciones intergubernamentales y la participación en los órganos constitucionales del Estado. Se prescinde, pues, del control parlamentario sobre el gobierno (ya escaso porque se reducía a preguntas, interpelaciones y otros instrumentos que no cuestionaban la confianza parlamentaria) y demás funciones asociadas al carácter parlamentario, porque la futura Cámara no tendría tal naturaleza, ya que los senadores serían miembros de los gobiernos autonómicos.

Efectivamente, la composición del Consejo o Cámara autonómica incluiría un número de miembros de los gobiernos de las CCAA, en proporción ponderada a la población respectiva, designados por los respectivos gobiernos para debatir y votar cada asunto que se inclu-

ya en el orden del día. Podemos partir, por ejemplo, del criterio de atribuir a cada CA 3 votos como mínimo, más uno más por cada millón de habitantes. Daría un total de 85 votos en la Cámara, repartidos de la siguiente manera: Andalucía, 10; Aragón, 4; Asturias, 4; Canarias, 4; Cantabria, 3; Castilla-La Mancha, 4; Castilla y León, 5; Cataluña, 9; Comunidad Valenciana, 7; Extremadura, 4; Galicia, 5; Islas Baleares, 3; La Rioja, 3; Madrid, 8; Murcia, 4; Navarra, 3, y País Vasco, 5. En cada asunto incluido en el orden del día, por ejemplo la discusión de un proyecto de ley de educación, cada CA envía los Consejeros y altos cargos que considera más oportuno para intervenir en el debate y votación, en el número que le corresponde. En el siguiente asunto del orden del día, por ejemplo, un proyecto de ley medioambiental, igualmente cada CA está representada por los Consejeros y altos cargos que considera más idóneos, que probablemente no son los mismos que en el punto anterior, en el número que le corresponde, para intervenir en el debate y votar las enmiendas y el proyecto.

La posición de esta Cámara en el procedimiento legislativo sería prácticamente la misma que corresponde al Congreso de los Diputados, y habría que prever soluciones para los supuestos de diferencias entre las mayorías del Congreso y de la Cámara autonómica.

La idea central de esta propuesta es aunar la orientación política principal de las CCAA con la capacidad técnica de sus gobiernos, que son esenciales en elaboración de las leyes del Estado que han de desarrollar o aplicar las CCAA. La nueva Cámara autonómica debe unir la posición fuerte de los ejecutivos de las CCAA y la capacidad técnica de sus Consejeros con las decisiones políticas principales del Estado que se concretan en las leyes elaboradas por el Congreso de los Diputados, generalmente a propuesta del gobierno. La experiencia alemana avala la viabilidad de esta orientación, uniendo los poderes de los *Länder* a la fuerza de las políticas federales. Contando con esta primera aproximación, puede resultar más fácil tratar cada uno de los apartados de la reforma, en el bien entendido que no se entrará en detalles cuya concreción sólo es

razonable abordar una vez que se hayan adoptado las decisiones políticas básicas.

2. LAS FUNCIONES DE UNA FUTURA CÁMARA AUTONÓMICA

Las CCAA tienen poderes legislativos y ejecutivos pero en su ejercicio es importante la legislación del Estado, tanto si se trata de una ley básica que debe ser desarrollada y ejecutada por las CCAA, como si es una ley que sólo corresponde aplicar a las CCAA, o incluso si no interviene en la aplicación porque la ley estatal opera como marco del poder autonómico. Hasta ahora, en todos estos supuestos, la elaboración y aprobación de las leyes del Estado se basan en las *fuerzas políticas representadas en el Congreso*, sin atender la mediación y los intereses específicos que la fuerzas políticas representan en las CCAA.

Tras una experiencia de dos décadas largas puede afirmarse que una parte importante de las leyes del Estado precisa la participación de las CCAA para su desarrollo o ejecución, o ambas cosas, y parece evidente que la participación de las CCAA en su elaboración mejoraría notablemente el desarrollo y aplicación de las competencias que afectan a ambas instancias, Estado y CCAA. En este sentido, la participación de los Gobiernos —que disponen de un notable aparato administrativo— resulta una aportación de mayor valor que la propia de los Grupos parlamentarios.

A) PARTICIPAR EN LA APROBACIÓN DE LAS LEYES QUE AFECTEN A LAS CCAA, EN ESPECIAL EN LAS LEYES BÁSICAS DEL ESTADO

En la actualidad el Senado esta muy subordinado al Congreso en la aprobación de las leyes que deben ser desarrolladas y aplicadas por las CCAA y éstas no participan en absoluto en la elaboración de las mismas. Sin embargo, la mayoría de estas leyes estatales no son aplicadas por la administración central sino por las CCAA, a veces tras un desarrollo legislativo y reglamentario (según la ley estatal sea básica u ordinaria). Es fácil entender que tanto política como técnicamente los gobiernos autonómicos pueden realizar aportaciones de

cisivas para mejorar la ley y su aplicación, por su experiencia directa en tales tareas. Ciertamente la mayoría política del Congreso y de las CCAA, y por tanto los gobiernos respectivos, pesarán en la orientación general de cada ley pero la situación y los intereses de cada CA puede matizar las posiciones políticas iniciales; seguramente en los puntos clave de las leyes más polémicas se impondrá la disciplina de partido, pero existen otras muchas cuestiones en que puede imponerse una lógica más adecuada a las condiciones de las CCAA.

a) *Leyes que deben contar con la aprobación de la Cámara autonómica*

Pero existe una razón más importante para otorgar a una Cámara autonómica una posición fuerte en la aprobación de algunas categorías de leyes del Estado que afectan a las CCAA, especialmente las leyes básicas, y es contribuir a la delimitación misma de este tipo de competencia estatal y la correspondiente autonómica. Esta función tendría la mayor relevancia porque es uno de los principales problemas (quizás el más importante) de la actual distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.

Las competencias que atribuyen al Estado la legislación básica, y a las CCAA la legislación de desarrollo y toda la ejecución, en materias tan importantes como educación, economía, sanidad, medio ambiente, etc., resultan el origen de la mayoría de conflictos de competencias (y de los conflictos políticos más enconados), porque las CCAA consideran, a menudo con razón, que el Estado se extralimita al aprobar las bases e invade ámbitos que corresponden a las CCAA. Siempre que la Constitución atribuye al Estado la legislación básica (o bases o normas básicas) implica que las Cortes pueden aprobar una ley regulando las líneas generales o aspectos esenciales de la materia, que después las CCAA desarrollarán también por ley, concretarán mediante reglamentos y finalmente aplicarán. Pero a menudo las leyes estatales no se limitan a establecer las grandes líneas, dejando el resto a las CCAA, sino que reservan parcelas enteras para el Estado, aprueban reglamentos o mantienen

actividades de fomento y organización administrativa que no se corresponden con la idea de legislación básica.

El objetivo de este tipo de competencia, que estructuralmente implica la colaboración entre leyes del Estado y de las CCAA, es permitir que las CCAA adopten opciones diversas a partir de ciertas normas generales comunes, y se trata por tanto de un tipo de competencia muy interesante, en el mundo globalizado actual, al combinar unidad y diversidad. Pero se está produciendo una enorme dificultad para que el Estado pueda establecer el régimen jurídico general, sin entrar en detalles y concreciones, y para que las CCAA puedan regular estos espacios, porque el Tribunal Constitucional (TC) no ha encontrado, en los numerosas controversias planteadas, una línea clara que separe los campos del Estado y de las CCAA, lo básico y el desarrollo.

La doctrina del TC ha resuelto numerosos conflictos concretos, pero no ha podido construir una teoría general y sus esfuerzos para clarificar el concepto de «básico», a partir del criterio del mínimo común normativo, resultan superados en la práctica porque acaba aceptando como tal la formulación de directrices concretas e incluso la reserva de algunos ámbitos materiales para el Estado. Tampoco la adición de un elemento formal (STC 69/1988), que obligaba en principio a regular lo básico por ley de las Cortes, ha resuelto el problema, porque se admite (y en parte es lógico) la aprobación de numerosos reglamentos básicos por el Estado. Así pues, los esfuerzos del TC para configurar lo básico, aquí sólo apuntados, se han revelado inútiles, y los conflictos continúan porque resulta prácticamente imposible definir jurídicamente qué es denominador común en cada sector jurídico-social y en cada momento.

La intervención de una Cámara autonómica en las leyes básicas podría resolver en gran parte el problema, porque su aprobación significaría el acuerdo de los gobiernos autonómicos en la delimitación de lo básico. Una solución semejante significaría que el contenido de las leyes básicas vendría determinado por el proyecto del gobierno, por la aprobación del Congreso de los Diputados y por la posterior aprobación de la Cámara autonómica, integrada por los

gobiernos de las CCAA. El recurso al TC persistiría para los casos extremos, pero la mayor parte de los conflictos desaparecerían porque las propias CCAA participarían en la definición de la legislación básica, de forma que sería básico aquello que conjuntamente el Congreso y la Cámara autonómica consideran como tal.

Un segundo ámbito que requeriría la intervención decisiva de la Cámara autonómica sería la competencia compartida, cuando la legislación corresponde al Estado y la ejecución a las CCAA, competencia que ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional (STC 18/1982), concretando que también corresponde al Estado aprobar el reglamento ejecutivo y a las CCAA queda la aprobación de los reglamentos organizativos y la gestión. Esta competencia existe en materias como legislación laboral, mercantil y penitenciaria, y otras que derivan directamente de los Estatutos de Autonomía, como protección de menores. El sentido de la intervención de las CCAA a través del Senado, en este caso, reside en el planteamiento de los problemas que acompañan a la aplicación de la ley, que el Estado puede tender a ignorar en la medida que no le afectan, *prima facie*. Por ejemplo, la importante reforma realizada por la Ley Orgánica 5/2000 reguladora de la responsabilidad penal del menor, exige que la mayoría de sus preceptos sean aplicados por las CCAA, que son las encargadas de cumplir las medidas que determinen los Jueces de Menores. La creación, dirección y gestión de nuevos centros, con diferentes tipos de módulos según las medidas de aplicación y la edad de los menores, la formación de equipos de educadores y especialistas, las dotaciones de los Juzgados de Menores, etc. son medidas que la ley impone y las CCAA deben aplicar. Pero la entrada en vigor de la ley situó a las CCAA en una posición muy difícil, porque no se previó la realización de todas esas reformas y las CCAA se encontraron sin medios ni recursos para aplicar la Ley.

Existen otras leyes que, por mandato de la Constitución, tienen una repercusión directa en las CCAA, con diferente razón e intensidad, y por tanto merecerían que su aprobación contara con el voto de un Senado autonómico (Fondo de Compensación Interterritorial, Leyes de Armonización, etc.).

En todo caso, para evitar inseguridad, convendría que la propia Constitución determinara las categorías de leyes de participación autonómica (en las que intervendría decisivamente la Cámara autonómica); lo más sencillo sería aludir a categorías como las apuntadas (leyes básicas, leyes de ejecución autonómica) y completar la referencia incluyendo nominalmente a las leyes aludidas en último lugar. Las demás leyes, en cuyo desarrollo o aplicación no intervienen las CCAA serían aprobadas únicamente por el Congreso de los Diputados.

b) *La posición de la nueva Cámara autonómica en el procedimiento legislativo*

En la aprobación de las «leyes del Estado de participación autonómica», fijadas en el apartado anterior, la posición de la Cámara autonómica sería igual que la del Congreso. Las diferencias entre ambas Cámaras podrían resolverse por una Comisión Mixta paritaria, Congreso-Senado, semejante a la prevista en el actual art. 74.2 CE, y si tampoco se alcanzara un acuerdo, podría decidir el Congreso por mayoría cualificada de 3/5 de la Cámara. Esta solución es conveniente para evitar una situación de colapso legislativo, cuando la nueva ley parece realmente necesaria a una mayoría tan amplia del Congreso.

La existencia de dos tipos de procedimiento legislativo, según las leyes fueran calificadas como ordinarias o de participación autonómica, no plantea mayor problema, porque ya en los procedimientos actuales existen diferencias según las leyes sean ordinarias u orgánicas y también según concluyan en el pleno o se aprueben definitivamente en Comisión. En la práctica actual, muchas leyes son debatidas realmente sólo por el Congreso, sin apenas intervención del Senado, más allá de la mera formalidad. Junto a esta cuestión, deben preverse otros aspectos procedimentales, como la tramitación de las proposiciones de ley (que también se distinguirían en ordinarios o de participación autonómica), la posibilidad del procedimiento de urgencia (sin que llegue nunca a cuestionar el debate del

Senado como en la actualidad), etc. pero parece prudente dejar aquí el tratamiento de aspectos que sólo podrán abordarse cuando se haya decidido la estrategia general de la reforma.

B) IMPULSAR LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES ENTRE LAS CCAA Y EL ESTADO

Las relaciones intergubernamentales revisten una importancia extraordinaria en todos los Estados compuestos, porque, en general, la atribución de competencias viene realizada por la Constitución de forma separada (al Estado o a las CCAA) y en cambio su ejercicio precisa la colaboración de otras instancias para ser eficaz. Las transformaciones económicas y sociales de las últimas décadas otorgan a los problemas importantes una dimensión que supera las posibilidades de una sola Región, Land o CA y la mejor prueba es la evolución del federalismo en el Derecho comparado que ha conducido a la potenciación de las técnicas de colaboración. Pero en España el establecimiento de relaciones entre las CCAA presenta muchas deficiencias y también se presentan algunas debilidades en la participación de las CCAA en la formación de los órganos constitucionales, así como la conveniencia de disminuir el volumen de los conflictos competenciales.

a) *En general, el impulso de las relaciones intergubernamentales entre las CCAA y con el Estado*

Es sabido que la Constitución presta escasa atención a las formas modernas de colaboración entre las CCAA y entre éstas y el Estado. Contempla algunas tradicionales, de tipo parlamentario (como la iniciativa legislativa de los Parlamentos autonómicos respecto a las Cortes), y en cambio dedica un solo artículo, muy restrictivo además, a la regulación de instrumentos intergubernamentales fuertes, como los convenios entre CCAA.

Sin embargo, las propias necesidades prácticas del Estado autonómico han impulsado la aparición de formas nuevas de relación, y

lo han hecho principalmente —como es lógico— a través de los Ejecutivos (Conferencias Sectoriales, Convenios Estado-Comunidades Autónomas, procedimientos complejos, participación autonómica en programas estatales...), lo que constituye un argumento de peso para que los gobiernos posean una instancia de previsión y seguimiento de los diferentes instrumentos. Esta necesidad no puede ser colmada por la recién creada Conferencia de Presidentes (aunque puede asumir una cierta dirección), porque requiere una dinámica muy diferente, casi cotidiana, mientras que los Presidentes se reunirán previsiblemente un par de veces al año.

Sin duda, el nuevo tipo de Cámara que se propugna, integrando gobiernos autonómicos, podría jugar un papel esencial en el incremento de la colaboración, favoreciendo el intercambio sistemático de información y la comunicación de las experiencias entre CCAA, mejorando las técnicas de asistencia, y promoviendo convenios de cooperación... porque los gobiernos se encuentran en la mejor situación técnica y política para alcanzar resultados tangibles de la colaboración. Esto no elimina la conveniencia de regular mejor, también a nivel constitucional, las relaciones de colaboración, cuyas deficiencias están en la base de los defectos actuales.

Pero especialmente el Senado puede convertirse en la instancia de diálogo entre las CCAA, y con el Estado en competencias estatales que afectan decisivamente a las CCAA. Aunque éstas carezcan de una competencia formal en la materia, sus intereses pueden resultar afectados, como sucede casi siempre que se construyen obras públicas de interés general (autopistas, ferrocarriles...), porque la actuación legítima del Estado afecta a las políticas públicas autonómicas; quizás el caso más conflictivo de los últimos años haya sido el trasvase del Ebro incluido en el Plan Hidrológico Nacional: Parece claro que se trataba, al menos en sus puntos principales, de competencia del Estado pero tampoco habrá dudas respecto al interés de Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia... en el contenido del Plan, y por lo tanto en un debate donde las CCAA pudieran participar. Lo mismo puede decirse del trazado de una autopista que atraviesa varias CCAA: recordemos la oposi-

ción de Castilla-La Mancha al paso de la autovía Madrid-Valencia por las Hoces del Cabriel, o los diversos conflictos suscitados por el trazado del AVE. Aunque se trate de una competencia estatal, es normal que estos conflictos aparezcan porque afectan a intereses muy importantes de las CCAA, y lo único anormal es que no exista una instancia general de discusión para que los poderes afectados puedan acercar posiciones.

b) *La reducción del número de conflictos entre el Estado y las CCAA*

Aunque el volumen de conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA planteados ante el Tribunal Constitucional ha disminuido en los últimos años respecto a finales de los ochenta y principio de los noventa (su mantenimiento hubiera colapsado el sistema autonómico), su número actual tampoco debe conducir a despreciar el problema, porque además el Tribunal Constitucional viene dictando sentencia sobre los conflictos con un retraso medio de ocho años desde el inicio del mismo. Hasta ahora los remedios se han buscado ampliando los plazos para recurrir ante el Tribunal Constitucional, de forma que se posibilitara una negociación tras el anuncio del conflicto Estado-CA (así la reforma introducida por la Ley Orgánica 1/2000), cuando podría dar más resultado la previsión general de negociación sobre la ley, justamente para evitar el conflicto.

La existencia de una Cámara autonómica favorecería la disminución de los conflictos, tanto por la creación de un clima de diálogo que los haría más extraños como por las posibilidades del propio órgano de mediar en la controversia. La reforma del Reglamento del Senado de 1994 fue ya consciente de estas posibilidades y atribuyó a la Comisión General de las CCAA en su nuevo artículo 56.f) la función de «ser informada por el Gobierno de los procedimientos formalizados ante el TC contra normas o actos de las CCAA, y recibir informe periódico del Gobierno sobre la conflictividad entre el Estado y las CCAA», pero su eficacia ha sido mínima, como todas las funciones de la Comisión.

c) *La participación en el nombramiento de los miembros de las instituciones principales del Estado*

Conseguir una buena integración de todas las CCAA en el Estado es una tarea larga y compleja, especialmente respecto a las CCAA que más distanciadas se han sentido de los símbolos de España en el último siglo. Es además una tarea que en gran parte se escapa al derecho y es muy difícil de configurar porque a menudo responde a cuestiones culturales e ideológicas sutiles, pero al menos uno de sus elementos generales sí es previsible, la importancia de que las CCAA aparezcan como partícipes de las principales instituciones del Estado. El nuevo Senado autonómico cumpliría en sí mismo esta función pero además, dado que hay 17 CCAA y todas no pueden tener una presencia en otros órganos del Estado de composición más reducida, la Cámara autonómica podría facilitar (de hecho ya le corresponde ahora y el cambio vendría por la reforma de su formación) la designación parcial de los miembros de los organismos estatales más importantes, como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas y quizás algún otro.

El nombramiento de los miembros de estos órganos suele atribuirse al Senado, ya en la actualidad, a medias con el Congreso (salvo en el Tribunal Constitucional en que les corresponde un tercio a cada Cámara), y por tanto, si se realizara la reforma del Senado en un sentido autonómico, automáticamente las CCAA en su conjunto pasarían a designar una parte importante de los miembros de estas instituciones. Esta participación, absolutamente lógica en un sistema autonómico, vendría a paliar lo que se ha calificado en ocasiones como escasa sensibilidad autonómica de las instituciones del Estado.

3. LA COMPOSICIÓN DE LA FUTURA CÁMARA AUTONÓMICA

A) CRITERIOS BÁSICOS

Al abordar la reforma de la composición del Senado se multiplican los riesgos de arbitrarismo, porque cada experto o cada político o —¿por qué no?— cada ciudadano consciente puede exponer sus preferencias, trasladando experiencias históricas y comparadas o simplemente extrayendo algunas ideas de la lógica política elemental. No se trata pues de plantear una nueva propuesta, sino mas bien de mostrar que es posible un Senado muy distinto al actual, configurado de forma que potencie el autogobierno de las CCAA de forma coherente al conjunto del Estado autonómico.

Parece lógico que el primer criterio para abordar la composición de la futura Cámara autonómica sea que responda a las funciones de la misma que se acaban de apuntar, y esta idea conduce a una primera opción entre un Senado de carácter parlamentario tradicional y una Cámara más orientada hacia la dinámica de los gobiernos autonómicos. La diferencia principal —otras se apuntan después— consiste en que el Senado tradicional de tipo parlamentario, tanto si es elegido por los ciudadanos como si es designado por los Parlamentos autonómicos, reproduce a los partidos políticos que ya están representados en el Congreso y se integra por candidatos propuestos por la dirección de esos partidos, sin intermediación de las instituciones autonómicas y sin preparación técnica especial en las cuestiones autonómicas. En cambio, una Cámara o Consejo integrado por miembros de los gobiernos autonómicos, también seguirá las grandes orientaciones de los partidos pero matizadas por las necesidades y los intereses de las CCAA que gobiernan y, además, serán expertos en las diferentes materias que deban aprobar, porque son las propias de su departamento en la CA.

B) UNA PROPUESTA CONCRETA DE CÁMARA AUTONÓMICA FORMADA POR MIEMBROS DE LOS GOBIERNOS

Es razonable la idea de que las funciones de una futura Cámara autonómica, examinadas en el apartado anterior, pueden ser asumidas

das con la mayor eficacia por los gobiernos autonómicos, y en algunos casos sólo por ellos. Así sucederá en las relaciones intergubernamentales que se establezcan con los demás Ejecutivos autonómicos o con el Gobierno, en la reducción de los conflictos competenciales y muy especialmente en la discusión de los grandes planes del Estado que afectan a varias CCAA (como las obras públicas citadas), pero incluso cuando se trata de participar en funciones legislativas, los miembros de los gobiernos resultan más adecuados que los parlamentarios elegidos por los ciudadanos o propuestos por los propios Parlamentos (en ambos casos por impulso directo de la dirección de los partidos), por dos razones distintas. En primer lugar, porque los parlamentarios tienen una formación y una experiencia «generalista» y aunque posean una formación personal determinada no podrán ser, por definición, muy expertos en todas las materias que deben abordar las leyes del Estado en cuya aprobación participará el Senado autonómico; en cambio, si los miembros de la Cámara autonómica son los Consejeros y los altos cargos de los Gobiernos autonómicos en aquella materia, se garantiza su preparación para la discusión de la ley estatal y el conocimiento de las necesidades de las CCAA; en este mismo sentido, los miembros de los gobiernos autonómicos poseen tras ellos una administración para estudiar los diferentes problemas que se planteen con una capacidad técnica muy superior a la que ofrecen los Parlamentos. En segundo lugar, los sistemas políticos actuales se mueven bajo el claro liderazgo de los gobiernos y, aunque los debates parlamentarios son fundamentales para asegurar el pluralismo y la democracia de las decisiones políticas, los programas legislativos actuales dependen más de los gobiernos que de los propios Parlamentos porque normalmente derivan del compromiso político establecido en la investidura que inicia cada legislatura.

Este modelo de Cámara o Consejo integrado por los miembros de los gobiernos autonómicos presenta muchas ventajas y en realidad tiene su mayor inconveniente en nuestra dificultad para imaginar su funcionamiento. Sería un órgano muy político (integrado por los Consejeros de las CCAA y en ocasiones importantes por los propios

Presidentes), pero al mismo tiempo mucho más técnico que un Parlamento, porque el Consejero autonómico sin duda es un buen conocedor del ámbito de su administración. Esta faceta de preparación técnica y de capacidad ejecutiva distingue claramente la dinámica general de este órgano respecto de una Cámara parlamentaria y le sitúa en condiciones no sólo de participar en la aprobación de normas estatales sino también de negociar con otras CCAA y con el gobierno central. La legitimidad del Senado no residiría por tanto en la elección indirecta de sus miembros (que como Consejeros autonómicos podrían ser o no también parlamentarios de su CA) sino en su capacidad para abordar los problemas de las CCAA.

Debe quedar claro que, a diferencia del Senado actual, la nueva Cámara autonómica tendría unos caracteres muy distintos a los del Congreso (carecería del control sobre el gobierno, sería de composición más reducida, tendría carácter permanente y sus miembros variarían según las sesiones, etc.), porque justamente su función no es duplicar a la Cámara baja representativa del conjunto de los ciudadanos de España sino resolver los problemas políticos en un Estado que junto al Parlamento y al Gobierno centrales tienen los Gobiernos y los Parlamentos de las CCAA.

Inicialmente es posible que un problema importante consista en determinar el número de representantes por cada CA, pero a largo plazo se verá que resulta mucho más importante el equilibrio del conjunto respecto a las funciones que debe abordar el nuevo Senado autonómico, y se verá también que la atribución de un voto más o menos tampoco será decisiva para las decisiones futuras de las CCAA y que la fuerza de cada CA pasará mas bien por la capacidad de iniciativa y negociación de que sea capaz. En todo caso parece mejor optar por una Cámara de composición reducida, porque las funciones expuestas, e incluso otras semejantes que puedan aparecer, no requieren una Cámara numerosa. Sería lógico que uno de los miembros de cada CA, al menos, se dedicara de forma permanente a la coordinación de los miembros de su CA, tanto en relación con el Estado como con las demás CCAA, desempeñando una función de representación permanente. Por último hay que recor-

dar que los Senados federales comenzaron representando por igual a todos los Estados (Estados Unidos de América y Suiza, por ejemplo), pero progresivamente se ha buscado una fórmula ponderada o intermedia respecto a la población (Alemania y Austria, por ejemplo).

En virtud de todos estos criterios, una fórmula podría ser la atribución inicial a todas las CCAA de tres miembros, más uno más por cada millón de habitantes, siguiendo una idea inspirada en el art. 69.5 de la Constitución actual. Con el mínimo de tres se puede hacer frente a las tareas de la Cámara; un número mayor posibilita una influencia superior, pero ésta derivará en realidad del mayor peso de la CA por su población y «masa crítica». De acuerdo con este criterio el número total de miembros de la Cámara sería de 85 y los votos/miembros que correspondería a cada CA en la futura Cámara autonómica, serían los siguientes:

Andalucía,	10	C. Valenciana,	7
Aragón,	4	Extremadura,	4
Asturias,	4	Galicia,	5
Canarias,	4	I. Baleares,	3
Cantabria,	3	La Rioja,	3
Castilla-La Mancha,	4	Madrid,	8
Castilla y León,	5	Murcia,	4
Cataluña,	9	Navarra,	3
		País Vasco,	5

Expuesto de otra manera, para facilitar la búsqueda de equilibrios, el reparto de votos respondería a la siguiente población de las CCAA:

Menos de 1 millón, 3 votos: Cantabria, Islas Baleares, La Rioja y Navarra.

Más de 1 millón, 4 votos: Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia.

Más de 2 millones, 5 votos: Castilla y León, Galicia y País Vasco.

Más de 4 millones, 7 votos: Comunidad Valenciana.

Más de 5 millones, 8 votos: Madrid.

Más de 6 millones, 9 votos: Cataluña.

Más de 7 millones, 10 votos: Andalucía.

Lógicamente todos los votos de cada CA tendrían en las votaciones de la Cámara el mismo sentido, porque reflejarían la posición del mismo gobierno, pero convendría regular (para evitar problemas) la posibilidad de que se expresara una posición diferente cuando existan gobiernos de coalición, porque se trata de un supuesto relativamente frecuente en CCAA como Navarra, el País Vasco, Cataluña, Aragón, Canarias y otras. Si se admitiera el voto diferente de los partidos minoritarios en los gobiernos de coalición, tomando como referencia las últimas legislaturas podría producirse un cambio de voto en una decena de casos, lo que supone una variación importante.

El razonamiento político que puede resultar más importante para la adopción de este modelo tiene un aspecto positivo y otro negativo. El primero es la funcionalidad que representa la incorporación de los gobiernos autonómicos a la legislación y las relaciones intergubernamentales del sistema autonómico. El negativo consiste en el peligro de que una composición política diferente de la mayoría de esta Cámara en relación al Congreso de los Diputados pueda significar un colpaso del programa legislativo. El problema no debe ignorarse, ni sobredimensionarse, porque si bien el conjunto de la Cámara representará adecuadamente la orientación de las CCAA, las importantes funciones que asume pueden frustrar la dirección política del Gobierno y del Congreso de los Diputados cuando las mayorías políticas difieran, pero esto no tiene por qué suceder, ni es irremediable.

Las simulaciones que he realizado aplicando la composición prevista a diferentes legislaturas pasadas parecen apuntar la conclusión (elemental) de que el gobierno que cuenta con la confianza del Congreso por mayoría absoluta también puede contar con una mayoría en la Cámara autonómica, y en cambio será minoritario si la

mayoría del Congreso es relativa y no recibe otros apoyos de gobiernos autonómicos gobernados por un partido distinto. Hay que notar que en ocasiones esa diferencia puede ser temporal (algo parecido a lo sucedido entre las elecciones autonómicas de 1995 y el cambio de mayoría en las elecciones generales de 1996) y que casi siempre será importante la posición de los partidos de ámbito autonómico, pero ésta es una característica general del sistema español.

4. OTRAS CONSIDERACIONES

Son numerosas las cuestiones que pueden ampliarse, pero hay que insistir en la inutilidad de construcciones jurídicas más detalladas mientras no se adopten algunas decisiones político-normativas esenciales, o exista al menos una decisión política sobre la orientación que debe seguir la reforma. Convendría sin embargo reflexionar sobre algunos argumentos que han aparecido en los debates realizados, o están muy ligadas a la situación actual, como sería el procedimiento para la reforma constitucional, el debate último sobre el proyecto frustrado de reforma en Alemania, las dificultades que supone la supresión del tipo actual de senador provincial y la conexión entre la reforma del Senado y las reformas (actuales) de los Estatutos de autonomía, especialmente en la búsqueda de unas categorías competenciales más sólidas. Pero estas y otras preocupaciones semejantes pueden abordarse en la sesión de trabajo.

La reforma constitucional del Senado a la hora de la verdad

Enoch Albertí Rovira

*Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona*

1. INTRODUCCIÓN

Hace ya muchos años que se viene debatiendo sobre la reforma constitucional del Senado. Este debate, que ha ocupado tanto a académicos como a políticos, después de muchas vicisitudes e incluso de momentos en los que parecía condenado a perpetuarse como ejercicio meramente teórico, parece que está llegando a la hora de la verdad, en la que van a tomarse decisiones políticas sobre la futura configuración de la Cámara en la Constitución. Este es por tanto el momento de los políticos. Pero no cabe duda de que las decisiones políticas deberían basarse en análisis técnicos sólidos y rigurosos sobre las experiencias comparadas, las diversas alternativas posibles y los requerimientos que demandan para asegurar su consistencia, y sobre sus implicaciones y sus consecuencias sobre el resto de instituciones y el funcionamiento del sistema político. A este objeto se ha producido ya una abundante literatura en España. Pero nunca hasta ahora ha podido tener en cuenta que la reforma que, unánimemente se propugnaba, no sólo era posible sino que podía acometerse de forma inmediata o, al menos, en un plazo relativamente breve. Esta perspectiva confiere al debate una especial carga propositiva, obliga a acentuar el rigor, afinar los argumentos e intentar medir con mayor precisión las consecuencias de lo que se

propone. Creo que puede decirse que hemos entrado en la fase final del debate sobre la reforma del Senado en la Constitución, y que, a la vista de lo que parecen ya tradiciones constitucionales españolas, el resultado de la misma va a permanecer durante un buen período de tiempo.

El objeto de estas páginas es contribuir modestamente a este debate final, que tiene la mirada puesta ya en la posibilidad real, y parece que inminente, de la reforma constitucional del Senado. Y hacerlo en el marco del Foro sobre la estructura territorial del Estado que viene desarrollándose en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales desde finales del año 2004, y concretamente con ocasión de la ponencia presentada en el mismo por el prof. Eliseo Aja. Y aunque no se limita a ello, no puede por tanto dejar de ser también un comentario a esta ponencia, que amplía la intervención que tuve ocasión de hacer en el seminario donde se expuso y debatió.

2. UN DIAGNÓSTICO UNÁNIME, PERO SIN TERAPIA COMÚN

Existe una práctica unanimidad sobre el déficit del Senado para cumplir adecuadamente el papel de representación territorial que nominalmente le asigna la Constitución (art.69). Sobre este diagnóstico hay un consenso general, político y académico, que ha sido puesto de relieve ya en muchas ocasiones. Y esta falta de adecuación al papel constitucionalmente asignado se debe, fundamentalmente, a la propia configuración constitucional del Senado (su composición, sus funciones y su posición relativa frente al Congreso de los Diputados), una vez constatado el fracaso de la reforma del Reglamento de la Cámara del año 1994.

No se trata tanto, en efecto, de que el Senado ejerza correctamente o no la función de representación territorial que tiene expresamente asignada, sino que el Senado, por su propia configuración constitucional, no se encuentra en condiciones de asumir y desempeñar este papel. Ni por su composición, híbrida y en la que tiene un peso significativamente menor la parte de senadores que son

designados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas; ni por sus funciones, secundarias en la elaboración de las leyes y casi nulas en el ámbito del control político; ni por su posición relativa respecto del Congreso de los Diputados, ante el que se halla completamente subordinado, el Senado presenta una configuración adecuada para llevar la posición de las Comunidades Autónomas al Parlamento estatal y hacerlas presentes en los procesos de decisión que se desarrollan en el mismo. Sólo en el proceso de reforma de la Constitución (art. 167 y 168 CE) y en la apreciación de la necesidad de adoptar una ley de armonización (art. 150.3 CE), el Senado goza de una posición de paridad respecto del Congreso, y únicamente dispone de una facultad propia y exclusiva, sin intervención del Congreso, cuando se trata de autorizar al Gobierno la adopción de medidas de intervención forzosa sobre las Comunidades Autónomas, en el marco del mecanismo excepcional previsto en el art. 155 CE. Estas limitadas excepciones constituyen un escaso bagaje para vehicular una representación territorial y no autoriza a alterar el juicio anterior acerca de la inadecuación del Senado para hacer presentes a las Comunidades Autónomas en los procesos de decisión que se siguen en el Parlamento estatal sobre cuestiones de su interés.

Por este motivo, no resulta exagerado decir que el Senado, como ha venido siendo tradicional en la historia constitucional española, no sólo es irrelevante (según la categorización del bicameralismo que hizo Lijphart¹), dado su carácter redundante respecto del Congreso de los Diputados, sino que además en ocasiones perturba el normal funcionamiento del régimen parlamentario y del proceso legislativo. Baste recordar para justificar esta última afirmación las leyes introducidas en trámite de enmienda en el Senado en los últimos años², que recuerdan viejas prácticas de la Restaura-

¹ A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984, págs. 95 y sig.

² Así, p.e., se ha introducido mediante enmienda en el Senado la titulación de los costos de transición a la competencia de las empresas del

ción³ de las que no puede enorgullecerse precisamente ningún régimen democrático.

En el siglo XIX, la existencia de un Senado de las características que tuvo casi invariablemente permitió evitar la ingerencia directa del Rey en el proceso legislativo, ahorrándole la interposición de muchos vetos. Podría decirse que durante mucho tiempo una de las funciones principales del Senado consistió en suplir al Rey (esto es, al Gobierno) en el ejercicio del veto sobre las leyes, evitando así su intervención directa y su responsabilidad. Hoy no existe ya el veto real sobre las leyes, pero el Senado ha seguido proporcionando al Gobierno un refugio parlamentario donde introducir modificaciones a los proyectos, y a veces incluso en realidad proyectos nuevos, con discreción, lejos del Congreso, más apartado de la atención mediática y de la opinión pública, y, además, dado el corto trámi-

sector eléctrico, una forma novedosa de gestión descentralizada de los centros hospitalarios públicos, la modificación del régimen de los seguros de los automóviles, un sistema nuevo de actualización de las tarifas de los peajes de autopistas, la modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, la creación de un cuerpo único de notarios integrando a los corredores de comercio, la modificación de la Ley de telecomunicaciones para remitir al Gobierno la regulación de la composición del consejo asesor de las telecomunicaciones y de la sociedad de la información, la modificación de la Ley de la televisión privada y del Estatuto de Radio y Televisión Española; la modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas e incluso la creación de nuevos impuestos. Mediante este expediente se llegó incluso a modificar el Código Penal (esencialmente para castigar la convocatoria de elecciones y consultas populares por vía de referéndum, así como la participación de funcionarios públicos en las mismas y su subvención), a través de una enmienda en el Senado... al proyecto de Ley de Arbitraje que se había recibido del Congreso de los Diputados. Para más detalles sobre esta cuestión me remito a mi trabajo «La representación territorial», *Fundamentos, Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, n. 3, 2004, monográfico sobre «La representación política», págs. 327 y sig.

³ Como la tramitación de la Ley de jurisdicciones de 1906. Vid al respecto M. Artola, «Introducción», en M. Pérez Ledesma (coord.), *El Senado en la historia*, Senado, Madrid, 1998, págs. 62 y 63, y F. Acosta Ramírez, «La Cámara alta en el reinado de Alfonso XIII», en la misma obra, págs. 399 y sig.

te posterior en el Congreso de los Diputados, prácticamente sin debate.

Todo ello desemboca en la conclusión, compartida de modo prácticamente unánime tanto en el ámbito político como en el académico, de que resulta necesario reformar la configuración constitucional del Senado.

A partir de ahí, y también de la coincidencia básica acerca de la finalidad de la reforma, en el sentido de que debe dirigirse a potenciar y asegurar el papel de representación territorial de la cámara, las soluciones que se proponen son, sin embargo, muy diversas. Especialmente en lo que se refiere a la composición de la nueva cámara, y más específicamente a la forma de reclutamiento de sus miembros, las propuestas que se han venido haciendo a lo largo de todos estos años, con mayor o menor grado de concreción, apuntan en direcciones muy diversas. Y ello no debe sorprender, a la vista de las muy distintas consecuencias que puede tener una fórmula u otra, y no sólo en relación a la composición de la cámara, sino al entero funcionamiento del sistema.

3. UNA BUENA ESTRATEGIA: DECIDIR PRIMERO PARA QUÉ SE QUIERE UN NUEVO SENADO

Por este motivo, dada la controversia sobre el modo de composición del nuevo Senado, parece que lo más adecuado sea ponerse de acuerdo, en primer lugar, sobre la cuestión del *para qué* se quiere la nueva cámara, más allá de la idea general, compartida por todos, de que se trata de mejorar sustancialmente su capacidad de representación territorial. Existiendo acuerdo sobre esta cuestión, parece que debiera resultar más fácil resolver la composición del Senado, buscando la que resulte más adecuada al papel que se le quiera hacer jugar y a las concretas funciones que se le encomienden, evitando así que ello se convierta en un ejercicio de puro arbitrio.

En este sentido, parece razonable que el nuevo Senado deba jugar su papel de representación territorial fundamentalmente en

cinco direcciones básicas, a las que pueden, naturalmente, añadirse otras, con carácter complementario. Estas direcciones básicas serían, a mi juicio:

- (i) La legislación que afecte competencias autonómicas, especialmente de carácter legislativo. La presencia de las Comunidades Autónomas en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes estatales que después deben ser desarrolladas por las propias Comunidades (leyes básicas) sin duda constituye uno de los elementos de los que cabe esperar mayores beneficios, en términos de legitimidad, eficacia y reducción de la conflictividad. La intervención del Senado en el proceso legislativo debería poder aquilatarse de modo adecuado según los diversos tipos de leyes. No parece que tenga que tener el mismo peso en las leyes básicas, que necesitan el desarrollo legislativo de las Comunidades, que aquellas otras que las Comunidades sólo van a ejecutar. En todo caso, parece que el establecimiento de una primera lectura, o incluso una «lectura previa» por parte del Senado de todas aquellas leyes que vayan a ser tramitadas en las Cortes y que afecten competencias o incluso intereses autonómicos, podría dar buenos resultados en los términos que acabo de indicar.
- (ii) Los nombramientos de miembros de altas instituciones del Estado, cuya actuación tenga especial proyección e incidencia sobre las Comunidades Autónomas: Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial, fundamentalmente, pero también otras instituciones y órganos en los que se aprecie interés en contar con el punto de vista de las Comunidades en su composición. En estos casos, creo que tan importante como la presencia de una representación territorial en el proceso de nombramiento es una adecuada previsión de los procedimientos de designación, que permitan contrastar a las personas propuestas. La experiencia comparada ofrece numerosas experiencias en este sen-

tido y no resultaría nada difícil diseñar fórmulas adecuadas para ello.

- (iii) La colaboración y la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la de éstas entre sí. La falta de una articulación suficiente entre los niveles de gobierno (incluyendo también el escalón local) es, en efecto, uno de los problemas graves de la reestructuración territorial del poder que ha generado la Constitución de 1978. Los primeros momentos de este proceso, que tiene que vencer la fuerte inercia de más de doscientos cincuenta años de construcción unitaria y centralista del Estado, se han dedicado, como no podía ser de otro modo, a la afirmación de las nuevas entidades territoriales de gobierno. Y a esta afirmación debe seguir una adecuada articulación entre las diversas partes, en la que el Senado puede jugar un papel importante. Hay que advertir, sin embargo, que el Senado no puede cargar con todo el peso de la articulación entre el Estado y las Comunidades y que no pueden concentrarse en él todas las esperanzas de lograr un buen funcionamiento del conjunto. Para ello deben combinarse en proporción adecuada también las relaciones entre Gobiernos (mediante plataformas generales, como la Conferencia de Presidentes, y sectoriales, como las conferencias sectoriales) y las relaciones bilaterales entre el Estado y las Comunidades, que deben unirse a las relaciones de carácter parlamentario y multilaterales que se producen en el seno del Senado.
- (iv) La participación autonómica en los asuntos comunitarios europeos, donde el Senado puede también complementar la participación interna de las Comunidades, que se asienta sobre la Conferencia de Asuntos Europeos y la red de conferencias sectoriales, y puede desempeñar un papel relevante en la canalización de ciertas relaciones directas con la Unión Europea, como las que se pueden producir en el marco del procedimiento de control de los principios de

subsidiariedad y de proporcionalidad previsto en el Protocolo anejo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

- (v) Y, en fin, el Senado podría desempeñar también un papel relevante, aunque tampoco exclusivo, en el ámbito de la financiación autonómica, y especialmente en cuanto se refiere a los fondos de solidaridad. Queda abierta en cambio la cuestión de si es conveniente que un Senado de fuerte representación territorial deba intervenir en la aprobación de los presupuestos generales del Estado, más allá al menos de las partidas que afecten directamente a las Comunidades Autónomas y, especialmente, de las destinadas a solidaridad.

Además, el Senado podría intervenir en aquellos asuntos y decisiones que afectan de manera especial los intereses de las Comunidades Autónomas, como viene ocurriendo ya en relación con los convenios entre Comunidades Autónomas (cuyo régimen, previsto en el art. 145.2 CE, creo sin embargo que debería flexibilizarse para facilitar precisamente el desarrollo de relaciones institucionalizadas entre Comunidades) o con la aplicación del mecanismo excepcional de la ejecución estatal forzosa del art. 155 CE.

Este diseño funcional general del Senado, en el que creo que puede convenirse con relativa facilidad (a reserva de los detalles, donde acostumbra a estar el diablo), puede permitir a mi juicio allanar el camino hacia la composición de la cámara, que debería resultar congruente con estas funciones generales.

4. EL PROBLEMA DE LA COMPOSICIÓN DEL SENADO

En la reforma constitucional del Senado, quizá la cuestión más difícil, como se ha dicho ya, sea la relativa a su composición. Las propuestas hechas desde la academia corren el riesgo de incurrir en arbitrarismo. Y las hechas desde el ámbito político pueden padecer de un excesivo cálculo electoral, que prime casi en exclusiva los

resultados finales previstos y donde el principal criterio de análisis sea el balance final de pérdidas y ganancias. Si el acuerdo entre las diversas fuerzas políticas sólo puede obtenerse sobre la base de un resultado en el que nadie esté dispuesto a perder respecto de la situación actual, es muy probable que acabe resintiéndose la propia funcionalidad del nuevo modelo.

La primera cuestión a considerar en torno a la composición del Senado creo que debe ser el establecimiento sólido y claro de una especificidad representativa propia. La falta de esta especificidad representativa, que ya reclamaba Alcalá Galiano hace ciento sesenta años⁴, ha sido siempre uno de los motivos de la irrelevancia —o del carácter problemático— que se ha achacado al Senado en España, que le ha impedido disponer de una base autónoma de legitimación desde la que jugar un papel propio en el sistema de gobierno.

Hoy parece claro que esta especificidad representativa debe hallarla en el hecho de asumir de modo efectivo la representación territorial que nominalmente le asigna la Constitución, dando sentido a la institución y colmando, al mismo tiempo, una de las más graves deficiencias de la articulación del Estado compuesto del sistema constitucional español de 1978. Y parece claro también que esta representación territorial se refiere a la representación de las Comunidades Autónomas, aunque sean posibles también otras interpretaciones, que ensanchen el horizonte representativo territorial, debido especialmente a la desafortunada expresión del art. 137 CE, que incluye en el mismo plano a Comunidades Autónomas, provincias y municipios. Se trata, por tanto, de traer al Parlamento estatal la posición de las Comunidades Autónomas, para que pue-

⁴ A. Alcalá Galiano, *Lecciones impartidas en el Ateneo de Madrid en 1843*, publicadas en Madrid el mismo año y reeditadas en *Lecciones de Derecho Político*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, con un *Estudio Preliminar* de A. Garrarena Morales. La conveniencia de que el Senado asuma una representación específica de intereses y se designe según un método distinto al de la cámara baja (aunque Alcalá Galiano muestra su preferencia hacia una cámara de composición hereditaria) se hace especialmente en la Lección Octava (págs. 117 y sig.).

dan hacer oír su voz, hacer presentes sus intereses y participar en la elaboración y la decisión de los asuntos que las afectan.

Ahora bien, no está escrito en ninguna parte cómo deben estar representadas las comunidades territoriales en el Parlamento estatal, ni que una determinada instancia de las mismas pueda representarla mejor que las demás. ¿Cómo puede diferenciarse, en orden a valorar su capacidad de representación territorial, entre representantes designados por el pueblo (EEUU, Australia o Suiza), por el parlamento (Austria) o por el gobierno (Alemania) de una determinada entidad, o incluso de forma mixta (Bélgica)? ¿Quién representa *mejor* a las comunidades territoriales: el Bundesrat alemán, el Senado de los Estados Unidos, el Ständerat suizo, o los Senados belga o australiano? ¿O incluso el Bundesrat austríaco, al que tradicionalmente se achaca una debilidad en esta función, y hasta aún el Senado canadiense, cuyos miembros son designados por el Primer Ministro Federal, pero al que se reconoce un nada despreciable papel en la defensa de los intereses de las Provincias y de los Territorios? La experiencia comparada enseña que no existe un criterio único que nos permita valorar a estas segundas cámaras desde el punto de vista de su eficacia en la representación territorial, de modo que no hay un modelo que deba o pueda seguirse. Cada caso, cada segunda cámara es fruto de la historia y las tradiciones de cada país y sólo puede valorarse en su contexto, de modo que resulta imprudente (y probablemente inútil) intentar exportarlas y trasplantarlas a cuerpos ajenos, con un alto riesgo de rechazo.

En la ponencia del profesor Aja se defiende una composición gubernamental del Senado, siguiendo básicamente el modelo Bundesrat alemán. Este modelo, que sin duda ha jugado un importante papel en el desarrollo del federalismo alemán⁵, resulta cada vez más discutible (en la propia Alemania, donde ha sido objeto de un intenso debate, que no ha culminado aún, pero en el que se propone su profunda revisión) y su utilidad como referencia para otros paí-

⁵ Me remito para ello a mi libro *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, CEC, Madrid, 1986, y a la bibliografía allí citada.

ses, y especialmente para España, resulta, a mi juicio, cada vez más dudosa.

De entrada, hay que constatar que un Senado tipo Bundesrat no es una cámara parlamentaria, sino una reunión de Gobiernos, una Dieta, según la tradicional expresión usada en Alemania para referirse a esta cámara. Su composición por representantes de Gobiernos modifica profundamente el funcionamiento ordinario de una cámara parlamentaria, hasta el punto de no hacerla reconocible como tal. No es una cámara parlamentaria, pero en cambio es una de las dos piezas que componen el Parlamento estatal. Ello ya provoca algunos problemas en Alemania, donde esta cámara forma parte esencial de su tradición federal y el sistema político está plenamente acondicionado para integrarla en su seno, pero su traslado a otros contextos genera incertidumbres nada desdeñables. Quizá por ello nunca ha sido adoptado este modelo en ninguna otra parte del mundo, a pesar de la extraña fascinación que suele ejercer en los analistas.

Hay motivos más concretos que generan dudas y problemas en caso de adopción de un Senado modelo Bundesrat en España. Quisiera destacar brevemente alguno de ellos.

En primer lugar, pueden preverse problemas de funcionamiento en diversas direcciones, más allá de los que deriven en general del hecho de que se trata de una cámara no parlamentaria integrada, sin embargo, en un Parlamento. Una de ellas es la unidad de voto de las delegaciones gubernamentales autonómicas, que implica mandato imperativo e instrucción de voto. El voto de cada Gobierno debe ser debatido e instruido en cada ocasión (si realmente se desea aprovechar la ventaja de que sean los Gobiernos quienes estén ahí y voten, con las garantías de estabilidad y compromiso que ello supone), lo cual no sólo puede alargar el proceso, y sin duda lo complica (sin que a la larga pueda resultar extraño ver aparecer votos *ad referéndum*), sino que presenta dificultades graves en los Gobiernos de coalición. La solución de permitir dividir el voto en estos casos no sólo iría contra la lógica que inspira el sistema (la unidad de voto es además en Alemania una exigencia constitucional,

como ha dicho el Tribunal Constitucional Federal, sentencia de 18 de diciembre de 2002), sino que eliminaría casi todas sus eventuales ventajas y trasladaría el debate al interior de los Gobiernos.

Pero además de estos problemas *internos* de funcionamiento, creo que pueden augurarse también algunos problemas generales de actuación de este Senado. Sus decisiones deberían ser tomadas por la mayoría de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, lo cual puede suponer algunas dificultades no menores. El hecho de que sean los Gobiernos quienes protagonicen el debate puede acentuar las posiciones respectivas y dificultar una adecuada transacción sobre los intereses en juego. Esta composición de intereses, esencial en la arena parlamentaria, puede además resultar imposible si se opera con «formaciones variables», en función de las materias a tratar, como se propone en la ponencia de Aja. Muchas veces la negociación se extiende más allá de los asuntos concretos que se tratan en un momento determinado, de modo que si se compartimentan excesivamente puede resultar imposible el acuerdo, que a veces sólo se puede lograr sobre bases más amplias. Incluso en la experiencia del Consejo de Ministros de la Unión Europea, que funciona, como se sabe, con estas formaciones variables, se hace imprescindible buscar escenarios más amplios, que culminan en el Consejo Europeo. Estas circunstancias pueden dificultar enormemente la capacidad del Senado gubernamental para tomar decisiones de un modo razonablemente rápido y ágil.

La composición gubernamental del Senado hace que en realidad sus decisiones sean las decisiones de la mancomunidad de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Ello, a mi juicio, tiene un significado que va más allá de la composición y actuación del Senado, para incidir en el equilibrio de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En efecto, el Senado ejerce competencias que corresponden al Estado, y no sería razonable, a mi entender, que por la vía de integrar en él a los Gobiernos de las Comunidades, se produjera un vaciamiento de la capacidad de decisión del Estado sobre sus propias competencias, desplazándolas hacia una

especie de mancomunidad de las Comunidades Autónomas. Una cosa es que un órgano del Estado refleje en su composición la existencia de las Comunidades Autónomas y que éstas, a través de este órgano, puedan hacer presentes sus intereses y participar en la toma de decisiones, y otra muy distinta es sustraer una parte de las competencias de que dispone el Estado y entregarlas a una instancia nueva y distinta, como pueda ser la mancomunidad de los Gobiernos autonómicos, o bien, sin llegar a este punto, transformar el régimen de las competencias en cuestión (básicamente legislativas) y convertirlas en competencias que sólo pueden ser ejercidas de común acuerdo con la mancomunidad de Gobiernos autonómicos. Ni desde el punto de vista del equilibrio de poderes ni desde el de la eficacia, parece una solución aceptable.

Por otra parte, hay que señalar que el debate y la negociación en y entre Gobiernos es, en general, menos transparente y menos público del que se produce en sede parlamentaria. Con ello se elimina, o al menos se perjudica gravemente, uno de los grandes valores que se atribuye a los Parlamentos en la actualidad, y donde sustentan gran parte de su papel, como instancias donde se visualiza y se hace público el debate entre las diversas alternativas políticas.

Un Senado gubernamental, además, difícilmente podría realizar algunas de las funciones que cabe esperar de una cámara de representación territorial integrada en el Parlamento estatal. Desde luego, no podría controlar al Gobierno estatal (por su política y sus actuaciones en materia autonómica, o de interés para las Comunidades Autónomas), pues no cabe imaginar un escenario donde los Gobiernos territoriales controlan al Gobierno estatal; pero también podría tener dificultades para presentar como perfectamente legítima su intervención en algunos nombramientos (vocales del Consejo General del Poder Judicial, o incluso magistrados del Tribunal Constitucional, sin que sirva como contraargumento el hecho de que el Gobierno estatal nombre a dos magistrados del Tribunal Constitucional, facultad que, a mi juicio, debería desaparecer). Y sobre todo, creo que tendría una posición bastante comprometida a la hora de aprobar las leyes.

Porque éste es sin duda uno de los problemas fundamentales que, a mi entender, presenta este modelo: el posible *choque de legitimidades* que puede producirse como consecuencia de la oposición entre el Congreso de los Diputados, de elección popular directa, y el Senado, compuesto y nombrado por los Gobiernos autonómicos. No se trata de poner en cuestión el carácter democrático de los Gobiernos, y por tanto de un órgano que se construye a partir de los mismos, sino sólo de poner de relieve que, mientras el Congreso mantendría una legitimidad democrática directa e inmediata, el Senado sólo la tendría indirecta y mediata. En caso de conflicto entre las dos cámaras, en un contexto institucional sin tradición para ello, no es muy arriesgado imaginar que el argumento de la legitimidad democrática saldría, de una forma u otra, a la palestra, con las consecuencias nada beneficiosas que cabe esperar de ello. La confrontación entre legitimidad democrática directa y legitimidad federal gubernamental estaría servida, y ello sin duda podría convertirse en un foco constante de tensión.

Pueden hacerse aún algunas otras consideraciones críticas al modelo Bundesrat. Una de carácter no menor es que eliminaría la presencia de la oposición parlamentaria autonómica en el Senado (y no sólo de la oposición, en sentido estricto, sino de las fuerzas no presentes en el Gobierno). La mayor cohesión que sin duda tendría la delegación senatorial de la Comunidad Autónoma se lograría a costa del sacrificio de la representación de la pluralidad política de la Comunidad. Ello sin duda puede ser grave en situaciones de Gobiernos mayoritarios, pero puede llegar a resultar intolerable, desde el punto de vista de los objetivos básicos que se persiguen, que es la representación de la Comunidad Autónoma, en los casos de Gobiernos minoritarios y, a veces, con un exiguo apoyo parlamentario. La supuesta cohesión y placidez de la delegación autonómica en el Senado contrastaría vivamente con la situación real en la Comunidad, y el hecho de dejar sin voz a la oposición autonómica podría hacer que ésta buscara su expresión mediante otros grupos y otras fórmulas. Nada de ello sería conveniente para un adecuado funcionamiento de la Cámara y, desde

luego, ésta no reflejaría en absoluto la realidad de las Comunidades.

Otra consideración es que la composición gubernamental del Senado no excluye las alineaciones partidistas de sus miembros, como demuestra la experiencia del Bundesrat alemán. No hay motivo para pensar que las actuaciones de los Gobiernos en el Senado no respondan a intereses y alineamientos también de carácter partidista, de modo que se forme también en el Senado una mayoría y una minoría respecto del apoyo al Gobierno estatal. Con la diferencia, respecto del Congreso de los Diputados, que además en el juego gobierno-oposición entran factores territoriales decisivos.

Y, finalmente, la experiencia alemana demuestra también que la existencia de un Senado gubernamental no excluye la necesidad de construir y mantener una extensa y sólida red de relaciones intergubernamentales, que canalicen la necesaria coordinación y colaboración entre los Gobiernos, tanto entre los de las Comunidades Autónomas con el del Estado, como entre los primeros entre sí. El Senado tipo Bundesrat no sustituye ni a la Conferencia de Presidentes, ni a las Conferencias sectoriales ni al resto de órganos que forman la red de relaciones intergubernamentales. La existencia de un Senado tipo Bundesrat no simplifica esta red (aunque puede contribuir a racionalizarla), sino que más bien obliga a buscar cauces para articular adecuadamente ambas instancias.

Frente a estos problemas y riesgos, los argumentos a favor del Senado tipo Bundesrat son, a mi juicio, bastante débiles, y aún contraproducentes, en algunos casos. La unidad de representación de las Comunidades Autónomas, como se ha visto, en algunos supuestos puede representar más bien un problema, y en todo caso deja fuera a todas las fuerzas políticas que no están presentes en el Gobierno, haciendo con ello que la imagen política de la Comunidad que se refleja en el Senado resulte distorsionada. La defensa de los intereses territoriales, por otra parte, no evita, pero a veces sí complica, la alineación partidista de las delegaciones gubernamentales en el Senado. Y los dos grandes valores que se aluden en la ponencia de Aja para justificar este modelo (a saber: la ma-

yor preparación técnica y la capacidad de liderazgo de los Gobiernos) más bien conducen a la degradación del papel institucional del Parlamento, que, en mi opinión, antes que una nueva vuelta de tuerca necesita ser reforzado y revitalizado frente a las circunstancias que amenazan con convertirlo en un actor meramente secundario.

Frente a ello, creo sin embargo que es conveniente que los Gobiernos autonómicos estén presentes en los procesos que se desarrollan en el Senado. Pero la vía para estar ahí y posibilitar su participación no es sólo la de establecer un Senado de composición gubernamental. Las fórmulas que se prevén en el actual Reglamento de la Cámara, después de la gran reforma de 1994, ilustran esta posibilidad, que sin duda puede tener más éxito en otro contexto, con una cámara que esté en condiciones de asumir una representación territorial efectiva. Con ello se alcanzarían los beneficios de la presencia de los Gobiernos de las Comunidades en el Senado, a la vez que se evitarían los riesgos y los problemas de una composición exclusivamente gubernamental de la misma.

5. UNA COMPOSICIÓN ADECUADA A LAS NUEVAS FUNCIONES

No se trata ahora, naturalmente, de diseñar un modelo nuevo de composición del Senado. Pero sí pueden indicarse algunas ideas al respecto que, a mi juicio, cumplirían con la doble función de establecer una representación territorial fuerte del Senado y de asegurar una adecuada relación con las funciones encargadas a la nueva cámara, en los términos generales ya indicados, evitando a la vez algunos de los riesgos, peligros y problemas que se presentan en el modelo Bundesrat.

Dicho esquemáticamente, creo que las bases de esta composición del Senado podrían girar en torno a los siguientes ideas:

- (i) Un Senado de elección popular directa;
- (ii) con una circunscripción equivalente a cada Comunidad Autónoma;

- (iii) con elecciones coincidentes con las elecciones al Parlamento de la respectiva Comunidad Autónoma (y, por tanto, de carácter permanente y sin posibilidad de disolución por parte del Presidente del Gobierno);
- (iv) con un reducido número de senadores, distribuidos por Comunidades en proporción a la población, pero dentro de una horquilla que asegure un mínimo a las Comunidades Autónomas más pequeñas y una determinada ratio entre éstas y las más pobladas;
- (v) con un sistema electoral que permita una cierta proporcionalidad (utilizando para ello sistemas proporcionales con corrección mayoritaria, o un sistema mayoritario con correcciones proporcionales);
- (vi) con previsiones de relación entre los senadores elegidos y los Parlamentos de las Comunidades respectivas que permita el intercambio de información y de pareceres;
- (vii) con la presencia de los Gobiernos autonómicos en los procedimientos de decisión;
- (viii) y con la posibilidad de crear y de disponer de órganos técnicos especializados para desarrollar funciones de análisis y estudio en relación con el Estado autonómico, con garantías de calidad y de independencia (como, por ejemplo, una oficina técnico financiera, encargada de la elaboración de la información relativa a la financiación autonómica).

Naturalmente, quedan muchos asuntos pendientes de importancia, relativos a la composición, la organización y el funcionamiento de una cámara de esta naturaleza, ejerciendo las funciones que se han indicado someramente más arriba. Entre ellas, sin duda, la cuestión relativa a la eventual posición singular que puedan tener las Comunidades en la cámara, cuestión que hizo encallar el proceso de reforma en anteriores legislaturas. La solución a esta cuestión es esencialmente de voluntad política, pues en los sistemas comparados no faltan experiencias interesantes al respecto (como la so-

nette d'alarme belga, que puede hacer que el Parlamento reconsidere una posición, a la luz de las alegaciones de una Comunidad que ha visto afectado gravemente alguno de sus intereses esenciales) y, en todo caso, su diseño técnico no debe presentar mayores dificultades.

Democracia mayoritaria e integración de los intereses territoriales en el Senado

(Comentario a la ponencia del Prof. Eliseo Aja sobre la reforma del Senado)

Juan José Ruiz Ruiz

*Profesor Asociado de Derecho Constitucional
Universidad de Jaén*

I. INTRODUCCIÓN

Al abordar la composición de un Senado «más autonómico», el Profesor Aja deja claro que no es su intención elaborar una propuesta «cerrada» de modelo de Cámara autonómica, entre otras cosas porque siempre será la política la que tendrá que buscar un mínimo consenso sobre el modelo de cámara territorial, pero sobre todo, porque caben tantas variantes o propuestas como experiencias históricas o comparadas han existido. Entonces, ¿cuál es el propósito del profesor Aja al elaborar lo que él denomina criterios básicos para una nueva cámara territorial? Él mismo da la respuesta al declarar que su intención es apuntalar la lógica del Estado Autonómico como modelo. Siguiendo su parecer, Aja parece entender que existe una coherencia interna a nuestro modelo de Estado que pasaría por potenciar el autogobierno de las CCAA. Sin embargo, esta necesidad de potenciar el autogobierno autonómico en el Senado creo que no tiene su raíz en la coherencia de un modelo, sino más bien en lo que yo preferiría llamar «inercia» del Estado Autonómico.

Más que hablar de coherencia de modelos teóricos creo que es preferible indagar sobre el dato jurídico, entre otras cosas, porque

la práctica y la historia nos demuestran lo contrario: las fórmulas integradoras de territorios diferenciados en una de las ramas del Poder Legislativo han sido más exitosas cuanto más se han apartado de logicismos casi exclusivamente apoyados en la teoría. El mejor ejemplo para ilustrar lo que digo sería el estadounidense. Como recuerda Pierre Rosanvallon en su introducción a una obra reciente sobre el concepto de soberanía en el proceso constituyente de Philadelphia en 1787 (*La République «une et divisible»*, Paris 2002), «conviene subrayar el hecho de que los lenguajes y los códigos conceptuales, así como los métodos de argumentación, pueden sufrir modificaciones, cambios de importancia variable a lo largo del tiempo, también en la corta duración, por el efecto de prácticas e innovaciones políticas: desplazamientos de los términos de una controversia sobre tal o cual punto concreto, o incluso modificación semántica de una noción».

Una buena dosis de realismo «jurídico» se impone por lo tanto a la hora de afrontar la reforma constitucional del Senado. Por de pronto el diagnóstico que sobre el Senado de 1978 ha hecho la doctrina de modo casi unánime es que no es una auténtica cámara de representación territorial y no creo que nadie lo discuta ya. Pero esto nos lleva a interrogarnos sobre si existe una representación territorial no ya teórica, sino auténtica; es decir, con independencia de la representación política, ¿es posible representar a un territorio en cuanto tal? El profesor Aja pone el dedo en la llaga cuando dice que la representación en el Senado responde «a los partidos políticos que promueven los senadores y éstos son sustancialmente los mismos que en el Congreso de los Diputados». A mi modo de ver la cuestión de fondo sería entonces encontrar una fórmula en la que lo representado sean intereses territoriales, más allá de las estructuras nacionales de los partidos. ¿Existe algún criterio para reflejar ese tipo de representación? ¿Es ésta la fórmula *Bundesrat* alemán?

En la actualidad en el *Bundesrat* las instrucciones no atienden a intereses territoriales, sino igualmente a la disciplina de partido, lo que ha puesto en duda que el *Bundesrat* sea verdaderamente una

cámara federal en sentido estricto. Es convicción extendida en Alemania que esta tendencia ha ido y continuará en aumento cuando las mayorías entre las cámaras son opuestas. Con una agravante además: el Reglamento del *Bundesrat* y la GG exigen que el voto de cada Land sea unitario, de manera que si se producen disensiones internas en el seno de una delegación, a ese Land se le tiene por no presentado, como por ejemplo recientemente ocurría con el voto de la nueva Ley de inmigración (*Einwanderungsgesetz*), el 23 de marzo de 2002.

La cuestión que exige un análisis detenido es si el *Bundesrat* al regirse por la disciplina de partido, desnaturaliza su función constitucional y, más exactamente, las reglas de la democracia mayoritaria, ya que doblega el indirizzo estatal de los diputados (*Staatsführung*), en nombre no del interés territorial, sino en nombre de los intereses de oposición partidista. Desde posiciones críticas admitir que el voto de un Land se guíe por consideraciones ajenas a los intereses territoriales podría estar atentando contra la naturaleza y función constitucionales del *Bundesrat*, puesto que a una forma de representación federal se le superpone otra distinta, de carácter partidista, convirtiendo así el *Bundesrat* en una cámara de «resonancia» y de cumplimiento de un «mandato de gobierno», lo que supone suplantar, o como poco, interferir a la cámara que recibe ese mandato, que no es otra que el *Bundestag*.

Hay que recordar además que el procedimiento legislativo alemán, una vez que el proyecto legislativo ha recibido la aprobación del *Bundestag*, el procedimiento varía, según si estamos ante una *Zustimmungsgesetz* (proyecto que sin el consentimiento del *Bundesrat* no se convertirá en ley), o ante una *Einspruchsgesetz* (proyecto que puede ser vetado por el *Bundesrat*, pero superable siempre por idéntica mayoría a la que fue introducido por el *Bundestag*). Cuando los Länder ejecuten leyes federales no por delegación, sino por expreso mandato constitucional (casos del art. 84 GG), materias casi todas ellas que tienen que ver con procedimientos y organización administrativa, este tipo de leyes exigen el consentimiento del *Bundesrat* (*Zustimmungsgesetz*), en compensación

por permitir al Bund entrar en un terreno que en principio el constituyente había reservado en exclusiva a los Länder (art. 85 GG).

En líneas generales, todo el problema de oposición política del *Bundesrat* a los proyectos de la única cámara con un *mandato de gobierno* (la cámara baja), se deben principalmente a estas causas:

- 1) El crecimiento de tareas del *Welfare State* ha hecho que muchas de las competencias que en su momento parecían de escasa importancia y que se atribuyó a los Länder, han devenido ejes de las políticas actuales, sobre todo por las repercusiones económicas que tienen: sanidad, pensiones, educación, etc.
- 2) Ello ha hecho intervenir al *Bund* (Estado central) en muchas de estas materias que inciden en las competencias de administración de los Länder, lo que ha exigido del consenso del *Bundesrat* para aprobarlas y también ha hecho a su vez que el partido de oposición, por definición alternativa de gobierno y con alternativas a la política gubernamental, aproveche esos supuestos para visualizar su disconformidad con la medida proyectada, no ya por razones de interés territorial, sino porque busca consolidarse como alternativa de gobierno ante la opinión pública planteando sus eventuales propuestas alternativas, lo que aproxima el *Bundesrat* a una cámara parlamentaria tradicional.
- 3) El Tribunal Constitucional ha favorecido en Alemania en los últimos años, una interpretación extensiva de las leyes que exigen el consentimiento del *Bundesrat*, lo que en muchos casos ha conducido a situaciones de bloqueo o de apuradas situaciones de «voto de suspense». De hecho, este tipo de leyes, previstas como excepción por los constituyentes para un número determinado de casos, han pasado a ser el tipo de ley más frecuente: hoy en torno a un 50 ó 60% del total de la legislación exigen la aprobación del *Bundesrat*.
- 4) Cuando el *Bundesrat* no otorga su consentimiento, puede solicitar que se constituya la Comisión de conciliación (tam-

bién pueden hacerlo el Bundestag y el propio Gobierno); pero cuando ésta es requerida, aprovecha no para introducir modificaciones en lo que se supone la GG le da derecho: las relativas a procedimiento y organización administrativa, sino para introducir cambios de fondo en los principios que inspiran el proyecto, con la amenaza de hacerlo fracasar si no se aceptan.

- 5) Es extremadamente importante la Comisión de conciliación (*Vermittungsausschuß*, importada en su totalidad del modelo norteamericano e incluida expresamente en la GG), por varios motivos:
 - a) Si comparamos el número de veces que ha sido solicitada su convocatoria, llama la atención que en las trece últimas Legislaturas ha sido el propio Bundesrat el interesado en convocarla (mas del 90 % de las veces). El Bundestag raramente solicita su convocatoria, dejando en este punto libertad al Gobierno, principal interesado en que su iniciativa salga adelante, para hacerlo.
 - b) Al estar tres órganos legitimados para su convocatoria, el fracaso en primera instancia de una Comisión sigue dejando abierta la posibilidad de que los otros dos órganos soliciten convocatorias consecutivas, pero esto casi nunca ocurre.
 - c) Aun estando fijado claramente el procedimiento de esta Comisión (no en la GG pero si en un Reglamento, *Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses*, GOVA), y especialmente desde la reunificación, al aumentar el número de integrantes, la Comisión en la práctica viene a dar el visto bueno de reuniones informales previas que se entablan entre personal de los Ministerios y políticos de la cámara. Estas negociaciones que se realizan en «petit comité», es verdad que pueden desnaturalizar las funciones de la comisión, que se ve «atada de pies y manos» durante las semanas en que transcurren los con-

tactos informales, pero ofrecen la ventaja de presentar un acuerdo que, con una composición más numerosa (la comisión se compone de 32 miembros, 16 por cada cámara), sería más difícil alcanzar. El peso de las negociaciones suele recaer sobre los presidentes de los grupos parlamentarios o de los propios partidos, por otro lado no sometidos al mandato imperativo (*Weisungsfreiheit*) de los delegados del Bundesrat, remarcando así el carácter político de las negociaciones antes que el perfil técnico.

- d) La comisión tiene, dentro de unos límites, reconocidos expresamente por el Tribunal Constitucional (Sentencia de 13 de mayo de 1986), el derecho a innovar las disposiciones de un proyecto, incluso cuando la materia afectada se esté debatiendo ya en el Parlamento, aunque se le exige no apartarse totalmente de la iniciativa ejercida, pues debe asegurarse «una cierta continuidad de la decisión legislativa».
- e) Las tres formas que tiene la Comisión de formular su propuesta (modificación, supresión o aprobación) no lleva implícita que, si los comisionados encargados de las negociaciones informales lo estiman conveniente, procedan a la votación del texto alternativo (*Einigungsvorschlag*) artículo por artículo, antes de someterlo al visto bueno del resto de la Comisión.
- f) Tras someter el texto al *Bundestag* (siempre cámara de primera lectura), éste votara el texto de la comisión sólo si incorpora alguna modificación al texto inicial o el rechazo total (veto absoluto), pero carece de iniciativa para alterar el texto de la Comisión, que será intocable.
- g) La Comisión puede además instar al *Bundestag* que vote el texto de compromiso en bloque para impedir un «troceo» que desnaturalice el texto de compromiso, lo que en cierto modo supone «influir» sobre el sentido del voto del *Bundestag*.

- h) Si el *Bundestag* vota un texto de compromiso favorablemente, pasará al *Bundesrat* que, a su vez, puede aprobarlo sin más o vetarlo, sin que le comprometa su voto anterior al proyecto antes de reunirse la Comisión de Conciliación.
- i) En definitiva, los acuerdos que alcanza la Comisión no pueden ser modificados por ninguno de los otros órganos constitucionales con intervención en el procedimiento de aprobación de la ley, forzando de esta manera, la situación a su favor: o bien se llega a un acuerdo, votando en bloque el texto de compromiso, o bien se rechaza en su totalidad.

La presencia de mayorías distintas en las dos cámaras, así como la actuación del *Bundesrat* como cámara de oposición, ha suscitado puntos de vista equidistantes en la doctrina. Desde quienes observan que la conflictividad de la lógica de mayoría de partido erosiona los principios del federalismo, hasta quienes ven en ello una oportunidad para una negociación constructiva, las posturas son variadas: incluso hay quien opina que si bien una colisión de mayorías limita las posibilidades de desarrollo de un programa de gobierno, dificultando un cambio político, sin embargo la distintas mayorías no constituyen por sí mismas una necesidad para que el bloqueo en la política federal se produzca, a la vista de los gobiernos de coalición en los últimos años.

Esta necesidad de que los proyectos de ley, para ser aprobados (o rechazados), requieran la mayoría absoluta del *Bundesrat*, representa una gran diferencia respecto a otros Senados-tipo Cámara parlamentaria, ya que convierte al *Bundesrat* en un órgano con un poder negativo formidable, además en bloque, sin posibilidad de introducir enmiendas (aunque dispone del derecho de iniciativa). Si bien la amenaza de hacer malograr un proyecto es visto por algunos como un abusivo ejercicio, ya que se bloquea todo un proyecto sólo por contener disposiciones que afectan a la ejecución administrativa; para otros, aunque éste es el aspecto negativo, existe el lado

positivo de la cuestión, que es que, oponiendo el veto, se fuerza a los partidos a una negociación, de modo que, sobre todo las reformas más polémicas, serán consensuadas en la comisión de conciliación (que puede ser solicitada por el Gobierno, *Bundestag* o el propio *Bundesrat*).

Pero, por mucho esfuerzo que se haga en presentar el «lado positivo» de integración y de negociación de las leyes, por cuanto todas las veces en que el *Bundesrat* se opone, la negociación y el pacto se imponen, originando un supuesto consenso, nadie se debe «llamar a engaño» y no reconocer, como hacen los más atentos observadores, que toda esta evolución del *Bundesrat* como cámara de oposición política se traduce en una inevitable escisión entre potestad decisional —que por vía de esta ‘evolución’ del *Bundesrat* viene a estar repartida entre las dos mayorías presentes en los dos ramos del Parlamento de Berlín—, y la responsabilidad en la guía política del país: responsabilidad que, institucionalmente atribuida únicamente a las formaciones políticas sostenedoras del Gobierno federal en la Cámara Baja, en virtud de este exorbitante ejercicio del ‘derecho de veto’ (de dudosa constitucionalidad), es al final compartida con las principales fuerzas de la oposición.

La consecuencia principal de la interferencia partidista en el *Bundesrat* es la pérdida de gobernabilidad, favorecida por un falseamiento de lo que se dio en llamar «federalismo cooperativo». Más bien, esa competición partidista tiende a todo lo contrario que la gobernanza, que es el inmovilismo, por lo que más bien cabe hablar de *antagonistischen Kooperation* (cooperación antagonista).

Para un buen sector de la doctrina, la tendencia a la que apuntan las «transformaciones» del *Bundesrat* es la misma que llevó en su momento a Australia o a Estados Unidos, países federales, a abandonar el modelo de cámara territorial *tout court*, prevaleciendo en todo momento los intereses de partido sobre los territoriales.

II. LOS DOS CAMPOS JURÍDICOS DONDE LA REPRESENTACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SE JUEGA SU FUTURO

Yo creo que en las democracias parlamentarias mayoritarias como sin duda lo es la española, existen tres órdenes de consideraciones que es preciso tener en cuenta y que deben ser tenidos presentes en toda reforma de una segunda cámara del Parlamento:

1. LA REPRESENTACIÓN

Las causas del por qué resulta tan difícil en los sistemas parlamentarios europeos o herederos de él (Australia, Canadá) reformar el Senado, nos atrevemos a aventurar que son muy profundas: tienen que ver con el concepto de representación, que no es precisamente una representación de intereses, más propia de la tradición germánica. La cultura jurídica germánica es la única que ha manejado dos conceptos diferentes de representación: a la originaria de intereses se superpuso la representación liberal, creando todas las tensiones que hoy existen en torno a la naturaleza del *Bundesrat* en una forma de gobierno representativo como es el parlamentarismo de democracia mayoritaria: «no todo es conciliable con todo». Pero recordemos que justo cuando se estaba forjando el concepto liberal de representación, escribía Burke en su famosísimo Discurso a los electores de Bristol en 1780 que «*Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests (...); but Parliament is an deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where not local purposes, not local prejudices ought to guide, but the general good...*». Sin embargo, desde hace algún tiempo, especialmente desde finales del siglo xx, estamos asistiendo a una disociación de la identidad democrática tal y como fue entendida con la concepción de *citoyen* (ciudadano), puesta en marcha desde la Revolución francesa.

Hoy, desde luego, esta noción está en crisis, en cuanto que la elaboración de políticas comunes para ese «universo» que conforman los ciudadanos está siendo contestada desde posiciones que

hablan de una excesiva o falsa universalidad de la identidad política estatal. Hacia donde apunta esta dualidad de visiones de la identidad política es al déficit de identidad diferencial que acompaña a la tradicional visión de una identidad en cuanto ciudadanos nacionales de un Estado, puesto que este concepto de identidad no es comprensivo de rasgos diferenciales de otros colectivos dotados de una identidad específica. La identidad ciudadana, en cuanto *cives* o *civis* (ciudadano o ciudadanía) no parece adecuada para que ciertas colectividades encuentren en ella los rasgos específicos que no son los de la identidad del universo de ciudadanos.

La clave de todas las tensiones entre la gradación de pertenencia del individuo a un grupo quizás esté en la clarificadora explicación que ofrece Dominique Schnapper, que es que la tendencia uniformizadora de la categoría de «ciudadano» genera *de facto* desigualdades cuando se la pone en relación con la pertenencia a una comunidad de individuos con un vínculo común (sea éste religioso, étnico, lingüístico o cultural). La lógica del Estado-nación-democrático prima la adscripción a lo estatal-nacional por encima de otras pertenencias o vínculos que no sean la ciudadanía jurídica.

La propuesta de asignación de «escaños senatoriales» a las CCAA en función de su tamaño poblacional no carece en absoluto de legitimidad. Pero con todo, igualmente, si una cámara territorial «debe ser» institución de garantía de las minorías, por qué no dar igual representación a todas las unidades territoriales. Creo que así eliminaríamos toda tentación de percibir la Comunidad Autónoma como si de una circunscripción más se tratase.

Los países con fracturas de intereses están compelidos a conciliar el poder de la mayoría política estatal con las mayorías territoriales. Y aquí es donde se echa en falta en tantos países (entre ellos España), mecanismos consociacionales que integren esos intereses que han podido quedar como marginales a nivel electoral estatal, pero que, por el contrario, gozan de la misma legitimidad de gobierno y de decidir en una parte del territorio.

La cuestión que se plantea es que en este tipo de democracias, en la que están presentes estos problemas, y que afectan a los Es-

tados compuestos de reciente creación, los sujetos principales del sistema democrático no son sólo ya los individuos-ciudadanos, sino también las comunidades territoriales e incluso las asociaciones de distintos perfiles.

2. VETO SUPERABLE Y SISTEMA DE GOBIERNO DE DEMOCRACIA MAYORITARIA

Nos parece fundamental y un acierto subrayar que el punto fundamental en el que el Prof. Aja toma distancia del modelo alemán es en lo relativo a prever una cláusula de cierre para el caso de discrepancias no salvadas en Comisión Mixta. En efecto, para el caso que el mecanismo conciliatorio de la Comisión Mixta fracase, Aja propone que decida en última instancia el Congreso de los Diputados, pero por una mayoría que se nos antoja muy agravada: 3/5. Pero al menos esta «norma de cierre» salvaguarda los principios básicos de una democracia mayoritaria como es nuestro caso.

Es más, si repasamos lo que ha sucedido en los últimos meses de 2004-2005 en procesos de reforma bicamerales en la que se encuentran inmersos países de nuestro entorno (Reino Unido, Alemania, Austria, Bélgica, Italia, pero también Australia o Canadá) nos daremos cuenta que la cuestión de acrecentar los poderes de una segunda cámara es vista como disfuncional frente a la tendencial concentración de poder decisional hacia la que parece caminan los modelos parlamentarios europeos. En la óptica de las democracias parlamentarias mayoritarias, la legislación programada para una Legislatura completa debe ser cuestión de un partido (el vencedor en las «elecciones legislativas»), y del Gobierno sostenido por él. Es decir, todo cambio institucional que «ralentice» (el Gobierno querrá presentarse «con los deberes hechos» ante su electorado) u obstaculice las medidas proyectadas por el centro decisional Ejecutivo-mayoría de partido en la cámara popular, viene siendo interpretado como «un fraude» a las urnas, al electorado que «encarga» una continuidad o un cambio en la política del país. No habría más centro decisional que el Gobierno, y su líder que es el Jefe del Partido.

Ahora bien, a ello cabe oponerle esta objeción: si bien de este modo se asegura la operatividad, por el contrario la complejidad de intereses, entre ellos los territoriales, queda casi anulada. Se busca la *reductio ad unum* de la toma de decisiones en nombre de la democracia, pero subrayo, de la *democracia mayoritaria* (las minorías no cuentan con legitimidad para «oponerse» a medidas potencialmente perjudiciales). El eje de los sistemas parlamentarios mayoritarios consiste por tanto en esa «*reductio ad unum*» que permite un ejercicio eficaz y unitario de la función de *indirizzo* político y que se basa en el compacto que forman el partido del gobierno y torno a su líder (componente personalista del sistema de democracia mayoritaria).

Enfrente del modelo *Westminster* (democracia mayoritaria de la forma de gobierno parlamentaria) cabe situar a las llamadas democracias consociacionales (como Holanda o Bélgica), en las que se tiende a incentivar el acuerdo entre los principales partidos con el objetivo de compartir el control del poder político.

Ahora bien, una y otra forma de democracia no priman de modo igual la gobernanza; es más, se yuxtaponen entre sí, es decir, una excluye a la otra: si se potencia o intensifica la gobernanza, con ello se contribuye a concentrar la capacidad decisional en el gobierno y su mayoría, mientras que si lo que se quiere es dar relevancia a la democracia consociacional, la capacidad decisional aparecerá distribuida en distintos centros decisionales («*arene istituzionali*»), porque lo que se pretende es crear un *sistema decisional incluyente*, lo que en términos prácticos equivale a reconocer a esos otros centros un poder de bloqueo cuando falta su apoyo a una determinada decisión. En otras palabras, la democracia consociacional conlleva dotar de veto a los distintos centros de poder; por lo que el sistema de gobierno es policéntrico, al compartir el poder decisional una pluralidad de actores políticos todos ellos dotados de poderes de veto. Tanta es la relevancia de los vetos institucionales en estos sistemas, que hoy no hay obstáculo en reconocer que las democracias consensuales están configuradas como un sistema de «poderes de veto múltiples».

Allí donde ha proliferado este tipo de democracia, se evidencia que los múltiples vetos de poderes decisionales se concentran en sistemas políticos con importantes tensiones o fracturas entre distintos ámbitos institucionales, que en realidad dotan de un sentido «defensivo» al respectivo poder de veto por relación a intereses propios. Así, por ejemplo, encontramos este diseño de poderes de veto múltiples en países donde existen fuertes recelos entre los distintos partidos políticos que configuran la red de intereses sociales; también en sociedades fragmentadas por fracturas étnicas religiosas o lingüísticas (p. ej. Bélgica, Suiza, Israel o la Austria o la Holanda de los años setenta). Incluso habría que incluir sistemas con fracturas ideológicas procedentes de factores externos geo-estratégicos, especialmente si pensamos en la Europa de la «guerra fría» (casos de la IV República Francesa, Finlandia, Italia o los recelos respecto a ciertos partidos en la España post-franquista de la transición a la democracia). Otras veces no serán las fracturas sociales de distinto tipo las que aconsejen adoptar un sistema de poderes de veto, sino la propia complejidad de intereses desde el punto de vista territorial o social, como ocurre con el de los Estados Unidos, que representa un caso único. Aquí encontramos un diseño constitucional típicamente basado sobre poderes negativos o de bloqueo entre instituciones del sistema del gobierno, o, lo que es lo mismo, de una multiplicidad de vetos.

Siguiendo estos criterios, España, donde todavía hoy se pueden constatar tensiones territoriales que no han desaparecido con el funcionamiento del Estado Autonómico, presenta unas condiciones que a primera vista parecen hubieran hecho aconsejable guiarse por un sistema institucional de vetos múltiples, precisamente para integrar esas «fracturas» —territoriales en este caso—, que en España se concentran casi en su totalidad en los llamados «hechos diferenciales». Esa integración parece a todas luces necesaria desde el punto de vista institucional en España, incluso con mayor fuerza si cabe que en otros países, como sostenía Eliseo Aja hace años: La integración «resulta más necesaria en los Estados compuestos de configuración reciente o en aquellos que aún presentan problemas

en el funcionamiento de las diferentes instancias, porque el peligro de conflicto es muy superior».

Sin embargo, el Parlamento bicameral español parece, a nuestro juicio, tener encuadre dentro de este tipo de «bicameralismo vacío» que como el británico o canadiense, arrastran dos connotaciones de las que es difícil deshacerse: 1) ser cámaras no elegidas íntegramente por sufragio universal; 2) los principios de la democracia mayoritaria hacen que cualquier oposición del Senado a la cámara del partido ganador de las elecciones con un mandato popular es vista como una acción contraria a la voluntad democrática de los electores, como un intento de frustrar la democracia. Esta idea no siempre se valora cuando se habla de bicameralismo federal, porque permanece como una cuestión que no está en la superficie del debate, sino que «escarbando» es como se llega al nudo del problema. J. J. Laborda, que no puede ser tachado de teórico y que ha vivido en primera persona el funcionamiento del Senado es más clarificador que muchos análisis «sesudos», llegando a esta conclusión: «Hay una implícita intención de mutar la democracia en un régimen de partido. Cuando el partido político deja de ser instrumento, y se convierte en estructura estatal, se invierte todo. Se anulan las instituciones y a las personas que en ellas representan a sus electores. Y para el caso que nos ocupa, las Comunidades Autónomas son concebidas como una especie de supergobiernos civiles, a dirigir desde los poderes centrales, con la intención de controlar el pluralismo territorial («El Senado como síntoma y su reforma como remedio», Diario *El País*, sábado 27 de diciembre de 2003, p. 10).

El dilema nos traslada por tanto a las soluciones que las distintas formas de gobierno aportan al «problema del federalismo». De hecho, se puede hablar de un nivel de «tolerancia cero» en todo sistema de gobierno parlamentario con aquellos ámbitos decisoriales que no sean controlados por el partido vencedor de las elecciones. El federalismo en los Estados multiculturales está reñido con la *good governance*, lo que conduce a una paradoja: cuanto mayor grado de gobernanza se pretenda alcanzar (como es el caso

del sistema de Gobierno *Westminster* o de *Canciller*), mayores serán los costes que el federalismo o, mejor, las instituciones federales (por norma basadas en la codecisión) tendrán que soportar. Dicho de otro modo, un «bicameralismo territorial fuerte» erosiona los principios de la forma de gobierno parlamentaria, porque dos cámaras con legitimidad «suficiente» no terminarán sino reivindicando tener parte en la formación del Gobierno o al menos a decidir la legislación, cuando estén dominadas por partidos diferentes, ¿qué sucedería si una segunda cámara tiene poder de veto? Una Constitución con bicameralismo territorial paritario generaría una *legitimacy tie*, con cámaras compitiendo por mostrarse tan legítimas tanto una como la otra en los intereses que representan. Sin embargo, la forma parlamentaria de gobierno no permite «gobiernos bicéfalos», o dos gobiernos con responsabilidades distribuidas en cámaras diferentes. Por tanto, en el fondo, lo que está en juego es una cuestión de legitimidad: o prevalece la legitimidad de una de las cámaras o quiebran las reglas de la forma parlamentaria de gobierno. De ahí que sea más fácil, incluso para los más ardientes defensores del federalismo en sistemas parlamentarios, optar por un bicameralismo débil o asimétrico, en el que la segunda cámara territorial cede ante la primera, salvo en revisiones constitucionales en las que, por estar basado el federalismo en un reparto vertical de competencias, la cámara territorial siempre estará en paridad con la cámara popular.

III. LA SOLUCIÓN NO SÓLO ESTÁ EN EL SENADO

De cualquier forma, hay que hacer hincapié en que el problema de la reforma del Senado no se puede desvincular del problema de la organización territorial en España, o del modelo de Estado, no creemos que tenga que ver sólo con la coexistencia de comunidades culturales diferenciadas, sino más bien, con «naciones culturalmente diferenciadas» en áreas perfectamente delimitadas que cuentan con un plan de acción política y de organización institucional basada en la identidad nacional. Es decir, no es ya que se

produzca eso que se llama asimetría, sino que estamos más bien ante lo que Duchaceck denomina '*ideoterritoriality*': no es tanto una cuestión de rasgos históricos que han forjado una cultura, lengua o instituciones en una parte del territorio, sino que se trata de una ciudadanía propia, de sentirse ciudadanos de un cuerpo político que «se siente soberano» para decidir las cuestiones que le afectan. Así pues, la salvaguardia de unos rasgos culturales que históricamente permanecen como identitarios, de pertenencia a una comunidad territorial no es lo que está en juego en el caso español, esos rasgos en todo caso lo que hacen es estimular una identidad que ya no basta con que sea sólo políticamente reconocida, sino que, como nuevo y extraño factor de identidad, al de la cultura, lengua, etc. ha aparecido uno nuevo, no presente hasta ahora, que es el de una ideología identitaria, un plan de acción política que hace uso de esos referentes culturales para configurar una ciudadanía exclusiva/excluyente para quienes se dicen pertenecientes no a un territorio, sino a una nación.

La complejidad de los Estados compuestos en la actualidad reside en que la multiculturalidad exige procedimientos codecisionales, que son justamente el extremo de lo que persiguen las formas de gobierno que privilegian la gobernanza, como la forma de gobierno española, belga o incluso británica, donde la complejidad multi-cultural y las instituciones «federales» correlativas, pugnan con la gobernanza por abrirse espacio.

Lo que se cuestionan hoy los países en búsqueda de un bicameralismo territorial es si los asuntos nacionales no están siendo tratados desde la óptica de la lucha partidista y de la conveniencia en agrandar o consolidar el espacio electoral, más que desde una visión plural y compleja de la realidad política existente.

IV. REFLEXIÓN FINAL

La cuestión de la reforma de las segundas cámaras parece que ha dejado pendiente de resolver un problema que parece no encontrar respuesta: la partidocracia. La disciplina de partido repercute en

todas las instituciones, de modo que no existe espacio para intermediarios representantes de los territorios, sino para los aparatos fuertemente estatalizados de los partidos. Como con agudeza observaba Juan José Laborda, ex-Presidente del Senado, «la Cámara de representación territorial no es el Senado, sino, obviamente, la Cámara del pluralismo ideológico: el Congreso. Pero allí, mientras unos diputados defienden sus programas y sus equipos para gobernar España, otros sólo sienten la obligación de reivindicar a favor de su Comunidad de origen. Ejercen como una especie de senadores de primera...» («El Senado como síntoma y su reforma como remedio», Diario *El País*, sábado 27 de diciembre de 2003, p. 10).

Parece que el propio concepto de representación, se está viendo sometido a vaivenes que parecen estar dando paso a un «aggiornamento» en el que los territorios diferenciados tienen por objetivo contar con una cámara portadora de un mandato de gobierno diferente al de la cámara «ciudadana». El único inconveniente es que un desdoblamiento de una representación de estas características, cuya forma institucional sería el bicameralismo, parece del todo incompatible con la actual versión de *governance* asumida por los sistemas parlamentarios tipo *Westminster*, basados en un mandato de gobierno exclusivo y excluyente de un partido ganador de las «elecciones legislativas», aquellas que no sólo sirven para investir un Gobierno, sino también para refrendar «su» programa legislativo para todos los ciudadanos con una orientación ideológica legitimada en las urnas. La capacidad decisional en un sistema parlamentario de democracia mayoritaria toma su fuerza de la propia democracia, o al menos esto es lo que se quiere hacer ver. Ello presupone que todo lo que se oponga a la orientación de la mayoría, institucionalizándolo como contrapoder, introduciría un elemento de conflictualidad que dejaría para algunos «herido de muerte» el sistema parlamentario europeo a la vez que el «espíritu» que lo anima, la gobernabilidad. De ahí el temor a conceder mayores poderes a las segundas cámaras o a configurarlas con una composición distinta. Y esto, a nuestro parecer, es lo que explica el funcionamiento del veto del Senado en la inicial redacción de la Constitución Española

de 1978, y de igual modo, el por qué resulta tan difícil la reforma de las cámaras senatoriales en la actualidad.

A mi juicio, la fuente del poder político en los sistemas parlamentarios modelo *Westminster* o asimilados a él, descansa en una sola cámara, aquélla en la que la representación es la del ciudadano-elector abstractamente considerado, independientemente del territorio de pertenencia. Pero asumir un modelo de forma de gobierno como éste no excluye explorar alternativas que «suavicen» los rigores de la propensión a operar con un solo centro decisional.

Por ello, el modelo de Senado que mejor se adaptaría a la realidad institucional española no creemos que sea el basado en el federalismo alemán. De una parte es absurdo pensar que ciertas leyes estatales-federales no afecten a las CC.AA. Además, es complejo y difícil definir las materias reservadas a leyes en las que el Senado pudiera funcionar como cámara de primera lectura o como cámara de contrapeso (mediante el veto). De otra, la gobernabilidad exige que, aunque se deban integrar los intereses territoriales en el Parlamento, no se puede instaurar un bicameralismo «paralizante» de las iniciativas del Gobierno. De modo que una buena solución, ya pensada en Bélgica, sería introducir lo que allí se conoce como el «derecho de avocación» de una parte de los senadores en general o cuando lo soliciten la totalidad de los senadores de algunas de las Comunidades cualificadas como Nacionales. Este modelo se conoce ya como «bicameralismo opcional». Este sistema permitiría, que si ese grupo de senadores decide ejercer la avocación de un proyecto o proposición de ley, y el Congreso de los Diputados rechaza en su integridad el borrador del Senado o lo enmienda, el texto sigue abierto a que pueda ser avocado por el Senado, si lo considera oportuno, una segunda vez (esta vez por una mayoría más reforzada) para un segundo examen pero ya en este segundo caso solicitando la reunión de una Comisión Mixta Congreso-Senado, de la que si no «sale» un texto concordado, primaría el texto adoptado por el Congreso de los Diputados.

