

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO\*

JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA  
*Catedrático de Derecho Constitucional*  
*Universidad de Oviedo*

## SUMARIO

- I. Introducción.
- II. El Senado en la historia y en el derecho constitucional comparado.
- III. El Senado en la Constitución de 1978.
- IV. ¿Reforma del Reglamento o reforma de la Constitución? La experiencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.
- V. Propuestas para la reforma constitucional del Senado.

## I. INTRODUCCIÓN

En la sesión de investidura, que tuvo lugar en el Congreso de los Diputados en abril de 2004, el actual Presidente del Gobierno español anunció su intención de proponer durante esta Legislatura la reforma de la Constitución Española (CE) con un cuádruple objeto: 1) mencionar en el texto constitucional el nombre de las Comunidades Autónomas (CCAA); 2) hacer una expresa referencia a la Constitución Europea (en estos momentos pendiente de ratificación en varios países, aunque políticamente muy malherida tras el rechazo de Francia y Holanda); 3) transformar el Senado en una verdadera Cámara de representación territorial; y 4) equiparar al varón y a la mujer en la sucesión en la Corona.

\* Con las oportunas modificaciones y la debida actualización, este trabajo inédito, que se cierra en enero de 2006, recoge el dictamen sobre la reforma constitucional del Senado que envié en diciembre de 2004 al Gobierno del Principado de Asturias, a quien agradezco su autorización para publicarlo ahora en *Teoría y Realidad Constitucional*.

Pues bien, dentro de estas cuatro medidas reformistas la que atañe al Senado es sin duda técnicamente la más compleja de todas y políticamente la más relevante. Al fin y al cabo, el Senado, al formar parte de las Cortes Generales, junto al Congreso de los Diputados, ocupa un lugar central en la organización del Estado diseñado por la Constitución de 1978.

Y es precisamente de la reforma del Senado de lo que me voy a ocupar aquí. Para ello considero imprescindible comenzar echando un vistazo a la historia y al derecho constitucional comparado para ver como han resuelto la articulación del Parlamento otras naciones, sobre todo aquellas que han vertebrado un Estado compuesto, como los Estados Unidos de América y la República Federal alemana, sin duda los dos ejemplos más influyentes. En este primer apartado examinaré también como se ha planteado la disyuntiva unicameralismo/bicameralismo en la historia constitucional española, incluyendo los dos años que median entre la aprobación de la Ley para la Reforma Política y el refrendo de la Constitución de 1978. A continuación expondré de manera sucinta la composición y funciones del Senado español actual, así como un resumen del debate que suscitó la posición constitucional de esta Cámara a lo largo de este cuarto de siglo, con un especial hincapié en la experiencia de la Comisión General de las CCAA. Expondré después las reformas constitucionales que, a mi juicio, deben adoptarse para convertir al Senado en una auténtica «Cámara de representación territorial», tal como lo define el artículo 69,1 de la CE, así como unas consideraciones sobre el procedimiento adecuado para llevarlas a cabo.

## II. EL SENADO EN LA HISTORIA Y EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO.

### II.1. LA ESTRUCTURA DE LOS PARLAMENTOS: TRES MODELOS BÁSICOS

A lo largo de la historia constitucional comparada, cuyo comienzo puede cifrarse en la revolución inglesa de 1688, se han ido conformando tres básicos modelos en lo relativo a la estructura de los parlamentos. Un primer modelo se desarrolla en la Gran Bretaña, a partir de la medieval división del Parlamento (*Parliament*) en dos Cámaras: la de los Lores y la de los Comunes (*House of Lords* y *House of Commons*), en las que reside, junto a la Corona, el poder legislativo e incluso la soberanía misma. Mientras la Cámara de los Comunes es elegida por el cuerpo electoral, la Cámara de los Lores se compone de miembros natos y vitalicios, junto a otros designados libremente por la Corona. Durante el siglo XVIII y comienzos del XIX, se atribuye a esta Cámara aristocrática una función eminentemente conservadora: la de servir de freno o contrapeso, en alianza con la Corona, a la Cámara Baja o popular, suspendiendo o incluso vetando la entrada en vigor de los proyectos de ley (*Bills*) aprobadas por esta última. La progresiva democratización del Estado británico desde la *Reform Act* de 1832 ha supuesto una correlativa pérdida de las competencias de la Cámara

de los Lores en el seno del Parlamento, entre ellas la de impedir la entrada en vigor de los proyectos de ley aprobados por los Comunes. De un «bicameralismo perfecto», en el que ambas Cámaras tenían las mismas competencias, excepto en materia presupuestaria, se ha pasado, así, muy particularmente desde la *Parliamentary Act* de 1911, a un «bicameralismo imperfecto», en virtud del cual la Cámara electa tiene la última palabra en el ejercicio de la función legislativa y el protagonismo indiscutible en el control político del Gobierno, que se forma y se mantiene en el poder gracias a la exclusiva relación de confianza que mantiene con ella. No obstante, pese a los intentos de suprimir la Cámara de los Lores (que además de una Cámara colegisladora es también el más alto Tribunal de justicia), esta Cámara se mantiene todavía en pie, en parte por estar muy enraizada en la arquitectura constitucional británica y en parte también por su notable contribución a la mejora de la calidad, no sólo técnica, de las leyes aprobadas por la Cámara de los Comunes.

El segundo modelo lo vertebró en 1787 la vigente Constitución de los Estados Unidos de América. Este modelo está ligado de forma inextricable al federalismo. La Segunda Cámara se concibe desde estas premisas como una instancia de representación territorial. El Parlamento o Congreso (*Congress*) se compone de la Cámara de Representantes (*House of Representatives*), en donde el número de miembros depende de la población de cada Estado, y el Senado (*Senate*), del que forman parte dos representantes de cada Estado, con independencia de su población. Esta fue la solución pragmática que inventaron los constituyentes de Filadelfia con el propósito de satisfacer los intereses de los Estados más y menos poblados. Hasta 1913, mientras los miembros de la Cámara de Representantes eran elegidos por el cuerpo electoral, los del Senado lo eran por los Parlamentos de los Estados, pero a partir de ese año la Enmienda XVII estableció que también los Senadores serían elegidos por el cuerpo electoral. La Constitución atribuye el poder legislativo a las dos Cámaras que componen el Congreso (art. I, secc. 1.<sup>a</sup>), aunque la Cámara de Representantes ostenta una clara primacía sobre el Senado en la aprobación de los Presupuestos. En contrapartida, al Senado corresponde ratificar los Tratados Internacionales y determinados nombramiento de altos cargos de la Administración, entre ellos el de los Secretarios de Estado (art. 2. secc. 7,1 y 2. 1). En lo que concierne al control del ejecutivo, es preciso recordar que, dado el sistema presidencialista que establece la Constitución de 1787 —con un Presidente, elegido por el cuerpo electoral, al que no se permite disolver ninguna de las Cámaras que componen el Congreso, del que no puede formar parte— esta norma no contempla mecanismo alguno para que ninguna de ellas exija la responsabilidad política del Presidente de la República ni de sus Secretarios de Estado, aunque sí prevé un procedimiento parlamentario, heredado de Inglaterra, para exigir su responsabilidad penal: el *impeachment*, en el que participan las dos Cámaras del Congreso (arts. 1, secc. 2, 5 y 3.6). Con el transcurso del tiempo se fueron desarrollando otros medios de control parlamentario no previstos en el texto constitucional, como las Comisiones de Investigación, que tienen lugar también en ambas Cámaras legislativas, con lo cual su posi-

ción constitucional— y su peso político en el conjunto de la Federación—es bastante parejo.

Frente a estos dos modelos bicamerales, la Constitución francesa de 1791, primer fruto constitucional de la Revolución de 1789, articuló un Parlamento con una sola Cámara, rechazando, así, tanto el modelo británico como el americano, al contradecir ambos el pilar básico de la teoría constitucional francesa de la Revolución: la soberanía de una única e invisible nación, compuesta exclusivamente de individuos iguales ante la ley, al margen de sus diferencias de clase o estamento y de su procedencia territorial, y organizada jurídicamente en un Estado muy centralizado, según los patrones jacobinos, que en este punto engarzaban con las tendencias centripetas alentadas por los monarcas desde hacía siglos, como en su día puso de relieve de forma sagaz Alexis de Tocqueville. De este concepto puramente individualista de Nación y de esta concepción centralizada del Estado se desprendía un concepto de la representación puramente política, que excluía la puesta en planta de una Segunda Cámara, ya se concibiese como recinto para la representación corporativa-estamental al estilo británico, o como instancia de la representación federal de los Estados miembros, según las tesis americanas. Ante una sola e indivisible nación, debía articularse — como de forma brillante argumentó Sieyes— una única cámara legislativa: la *Assemblée Nationale*, compuesta de unos diputados o representantes del todo nacional, y no de sus partes, a la que se atribuía casi la entera función legislativa y buena parte de la función ejecutiva, en este caso junto al Rey, convertido en un servidor de la Asamblea,

Cada uno de estos tres modelos tuvo su repercusión en el constitucionalismo occidental. El británico se convirtió en el modelo más común en el constitucionalismo de la Europa continental durante el siglo XIX (incluyendo las Cartas francesas de 1814 y 1830), mientras que el de los Estados Unidos fue aceptado, al menos formalmente, por las nacientes Repúblicas Iberoamericanas. Tras la primera Guerra Mundial, con la excepción de la Gran Bretaña (en donde, como queda dicho, la Cámara de los Lores ha perdido buena parte de sus antiguos poderes, todavía más recortados desde el acceso al poder del Gobierno de Tony Blair), la articulación de los Parlamentos se redujo en Europa, por exigencias del principio democrático, al modelo unicameral francés (al que volvieron, por ejemplo, Dinamarca en 1953, al suprimir el *Landsting*, y Suecia en 1969, al abolir el *Riksdag*) o al bicameral estadounidense, aunque con no pocas variantes. En la práctica totalidad de los Estados compuestos (federales o regionales) se optó por articular el Parlamento de forma bicameral, con una segunda Cámara que, al estilo del Senado de los Estados Unidos, pretender ser el lugar de la representación territorial, como ocurre actualmente en Alemania, Austria, Suiza, Bélgica, Italia, Canadá y Australia, por citar tan sólo los ejemplos más relevantes.

Dentro de este modelo, merece particular atención el muy peculiar Parlamento que puso en planta la vigente Ley Fundamental de Bonn, aprobada en 1949, dado su influjo externo y, muy en particular, en España. De acuerdo con este texto, el Parlamento alemán se divide en dos Cámaras: el Parlamento

Federal (*Bundestag*) y el Consejo Federal (*Bundesrat*). La primera representa «al pueblo en su conjunto» (art. 38,2), es elegida por sufragio universal, directo, libre, igual y secreto, por un período de cuatro años, y sus miembros no están sujetos a mandato imperativo alguno (art. 38,1 y 39, 1). La segunda se compone de miembros designados y revocados por los gobiernos de cada uno de los Estados (*Länder*) de la Federación (art. 51.1). Cada *Land* está representado en el *Bundesrat*, al menos, por tres miembros de su respectivo Gobierno; cuatro, cuando el *Land* tiene una población superior a dos millones de habitantes; cinco, aquellos que tengan más de seis millones; y seis, los que tenga más de siete millones (art. 51. 2). Los votos de los representantes de cada Gobierno del *Land* deben emitirlos en bloque ellos mismos o sus representantes (art. 51). Desde un punto de vista funcional, si las competencias del *Bundestag* son las típicas de una Asamblea en un sistema parlamentario de gobierno (legislar, nombrar, controlar y, en su caso, destituir al Gobierno Federal), las del *Bundesrat* —cuya naturaleza difiere ciertamente de una Asamblea legislativa— consisten en facilitar la participación de los *Länder* en «la legislación y administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea» (art. 50). Dicho con otras palabras, mediante el *Bundesrat* los *Länder* participan en la formación de la voluntad estatal, ya consista ésta en leyes federales o en decisiones del Gobierno Federal, y también en las decisiones, normativas y no normativas, que decida la República Federal en el seno de la Unión Europea. A este respecto, además de participar en la elaboración de las leyes federales, el *Bundesrat* debe ser informado «en detalle y sin la menor dilación» por el Gobierno Federal «de los asuntos vinculados con la Unión Europea» (art. 23.1). Asimismo, el *Bundestag*, como representante de los *Länder*, interviene de forma decisiva en la toma de decisiones del Gobierno Federal en aquellas materias que a éstos reserva la Constitución Federal, en los términos que establece el artículo 23,5 de la Ley Fundamental de Bonn.

Pese a lo dicho hasta aquí, conviene tener presente que en muchos Estados unitarios se introdujo también un Senado electivo con el propósito de representar a los entes locales, como ha ocurrido en Francia desde la Constitución de la III República hasta la vigente Constitución de 1958, en donde se atribuye a la Cámara Alta la representación de las llamadas «colectivades territoriales» (municipios y, desde 1985, regiones). No obstante, la representación territorial tiene su más pleno sentido en los Estados compuestos, en los que junto a la representación general de la población (representación política en sentido estricto) se vertebra, precisamente a través de unas Segundas Cámaras, una representación de los entes territoriales dotados de autogobierno (esto es, de Parlamentos y de Gobiernos propios) con el propósito de que participen en la formación de la voluntad nacional y de que actúen como límite o contrapeso de la Cámara Baja. Una idea esta última, la de límite, muy enraizada en el constitucionalismo anglosajón (tanto en su vertiente británica como en la de los Estados Unidos) y en la que insistieron Locke, Montesquieu, Blackstone y, en general, los clásicos del constitucionalismo del siglo XVIII, cuyo influjo es especialmente patente en los «padres fundadores» de los Estados Unidos y en el propio texto

de la Constitución de 1787. En fin, tanto en los Estados unitarios como en los compuestos se ha justificado también la articulación de las Segundas Cámara por el deseo de establecer una instancia de reflexión y segunda lectura en el procedimiento legislativo, que contribuya a mejorar técnicamente las leyes aprobadas por la Cámara Baja.

## II.2. UNICAMERALISMO Y BICAMERALISMO EN ESPAÑA

Si ahora centramos nuestra atención en la historia constitucional española, comprobamos que fue el modelo unicameral francés de 1791 el que se introdujo en la Constitución de 1812, cuyos principales redactores rechazaron expresamente el modelo bicameral británico, al considerarlo demasiado conservador y poco adecuado al igualitarismo surgido a resultas de la Guerra de la Independencia, sin que se plantearan nunca seguir el modelo de los Estados Unidos, sólo defendido en parte por el grupo de diputados americanos presentes en nuestras primeras Cortes Constituyentes.

Desde 1834, año en que se retoma la senda constitucional tras la muerte de Fernando VII, hasta 1923, cuando esa senda se interrumpe de forma abrupta por el golpe de Estado del General Primo de Rivera, se siguió, en cambio, el modelo británico, con una Cámara Alta compuesta por miembros natos y otros designados por la Corona, que se concebía ante todo como un instrumento imprescindible para integrar a la nobleza y al clero en el Estado constitucional, además de justificarla doctrinalmente como Cámara de reflexión y de segunda lectura. La composición y funciones del Senado —que así se llamó la segunda Cámara en España desde 1837— no fueron, sin embargo, las mismas en las Constituciones conservadoras (Estatuto Real de 1834, Constituciones de 1845 y 1876), más proclives a reforzar la el papel de la Corona y la presencia de la nobleza, que en las progresistas (1837 y 1869). Desde su triunfo en 1812, el modelo unicameral francés no volvería a retomarse hasta la Constitución republicana de 1931, pese a que este texto articulaba un «Estado integral» compatible con la configuración de «regiones autónomas», que de hecho se pusieron en planta en Cataluña, desde 1932, y en el País Vasco, ya comenzada la Guerra Civil. El franquismo mantuvo también la estructura unicameral de las Cortes, aunque en este caso a partir de una concepción orgánica de la representación (basada en la tríada de familias, municipios y sindicatos verticales) alejada por completo de las premisas liberales o liberal-democráticas que habían inspirado a nuestro constitucionalismo histórico desde los albores del siglo xix.

Pero este repaso a nuestra historia constitucional quedaría incompleto, a los efectos que aquí nos interesa, si olvidamos que el modelo bicameral de los Estados Unidos de América se recogió en el proyecto constitucional de 1873, republicano y federal, que no llegó nunca entrar en vigor, cuyo artículo 52 atribuía a los Parlamentos de los Estados el nombramiento de cuatro Senadores. Por otro lado, en siglo xx hubo algunos intentos, que no llegaron a cuajar, de articular una segunda Cámara conforme a criterios corporativos y profesionales,

como el Senado previsto en el proyecto constitucional español de 1927, durante la Dictadura de Primo de Rivera, o el que defendieron durante la II República algunos juristas tan destacados como Adolfo González Posada, Niceto Alcalá Zamora, Royo Villanova y Melquíades Álvarez. Durante esta época, Gil Robles defendió también, pero igualmente sin éxito, la necesidad de reformar la Constitución de 1931 para introducir una Segunda Cámara que representase a las regiones.

### II.3. DE LA LEY PARA LA REFORMA POLÍTICA A LA CE DE 1978

El restablecimiento del bicameralismo en España vino de la mano de la Ley para la Reforma Política (LRP), en vigor a partir del 4 de Enero de 1977, que había refrendado el cuerpo electoral nacional el 15 de Diciembre del año anterior. Esta ley —considerada la última Ley Fundamental del franquismo y la primera de la democracia— establecía en su artículo segundo que las Cortes se componían del Congreso de los Diputados y del Senado, elegido este último «en representación de las entidades territoriales», aunque junto a los miembros electos el Senado se compondría también, en no más de una quinta parte de los elegidos, por senadores designados libremente por el Rey. Las «entidades territoriales» a las que aludía el artículo segundo de la LRP eran las provincias. Así, su Disposición transitoria Primera fijaba en 207 los Senadores elegidos, «a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla». La Disposición Transitoria Segunda de la LRP señalaba por su parte que «las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario». En lo que atañe a las competencias que esta Ley otorgaba al Senado, su artículo tercero no le concedía la iniciativa de la reforma constitucional, pero sí la facultad de deliberar sobre el texto elaborado por el Congreso y de introducir las modificaciones oportunas. Las diferencias entre ambas Cámaras debía resolverlas una Comisión Mixta, compuesta por los Presidentes del Congreso y del Senado y por cuatro miembros de cada una de las Cámaras. En caso de no llegar a un acuerdo, la decisión se adoptaba por mayoría absoluta de los componentes de las Cortes en reunión conjunta de ambas Cámaras. En lo que concierne a la función legislativa ordinaria, el artículo cuarto de la LRP, que seguía negando al Senado la iniciativa legislativa, disponía que esta Cámara deliberaría sobre el texto previamente aprobado por el Congreso, sometiéndose las discrepancias entre ambas Cámaras a la decisión de una Comisión Mixta compuesta del mismo modo que la anterior. No obstante, si esta Comisión no llegase a un acuerdo o los términos del mismo no merecieran aprobación, por mayoría simple, de la otra Cámara, «el Gobierno podrá pedir al Congreso de Diputados que resuelva definitivamente por mayoría absoluta de sus miembros». En resumen, la LRP prefiguraba en muy buena medida la posición que habría que tener el Senado en la CE, tanto desde un punto de vista orgánico (un Senado mayoritariamente compuesto por senadores elegidos en circunscripciones provinciales) como funcional (un Senado subordinado al Congreso, que ac-

tuaba como Cámara de segunda lectura de las leyes aprobadas previamente por éste).

De acuerdo con lo que disponía la LRP y el Real Decreto-Ley de 18 de Marzo de 1977 sobre normas electorales (que fijaba en 40 el número de Senadores designados por el Rey) se celebraron elecciones generales —las primeras elecciones democráticas desde el 16 de Febrero de 1936— el 15 de Junio de 1977, en las cuales el pueblo español eligió unas Cortes bicamerales cuya primordial función era la de aprobar una nueva Constitución, que finalmente refrendaría el cuerpo electoral nacional 6 de Diciembre de 1978.

La doble naturaleza de las Cortes —bicamerales y constituyentes— contribuyó a alargar la aprobación del texto constitucional, aunque la razón fundamental se debió a la búsqueda del consenso entre las fuerzas políticas presentes en el Parlamento. En el complejo y proceloso debate que ocupó al Congreso y al Senado a lo largo de la segunda mitad de 1977 y durante todo 1978, ningún grupo político con representación parlamentaria puso en entredicho la estructura bicameral de las Cortes, aunque expresaron opiniones divergentes sobre la composición y funciones de la futura Cámara Alta y, por tanto, sobre su propia naturaleza. El propio *iter* constituyente pone de relieve las diferentes maneras de concebir el papel del Senado en el seno del futuro Estado constitucional. Sin ningún ánimo exhaustivo, baste recordar a este respecto que el Borrador de la Constitución (filtrado a la prensa en noviembre de 1977) partía de un Senado compuesto en su mayor parte de Senadores elegidos por «las Asambleas legislativas de los territorios autónomos» (artículo 59), a partir de una concepción del Senado como Cámara a cuyo través «los diferentes pueblos de España» en ella representados «colaboraban en la legislación y administración del Estado» (art. 67,2). Por su parte, el artículo 60 del Anteproyecto de Constitución (publicado en el Boletín Oficial de las Cortes el 5 de Enero de 1978) recogía en buena medida lo que había previsto el mencionado artículo 59 del Borrador respecto de la elección de los Senadores por parte de las Asambleas de los «distintos territorios autónomos que integran España». Este documento añadía que el Senado no podía ser disuelto por el Presidente del Gobierno (arts. 93,1 y 97,5 *a contrario*), en coherencia con su nulo papel en la investidura presidencial. Por otra parte, tanto en un texto como en otro (más todavía en el Borrador que en Anteproyecto), pese a la indudable primacía del Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función legislativa y del control del Gobierno, se asignaban ciertas funciones preferentes al Senado respecto del Congreso en lo que concierne a la adopción de algunas medidas directamente relacionadas con los «territorios autónomos», que permitían considerar al Senado, bien que tímidamente, como un Cámara garantista de la autonomía territorial.

Pero esta concepción del Senado como Cámara de representación territorial (al menos en lo que concierne a la designación de la mayoría de los Senadores) no prosperó. El cambio de perspectiva se percibe ya con toda claridad en el Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados (evacuado en Mayo de 1978), en donde se concibe al Senado como una Cá-

mara en su mayor parte elegida *en*, que no *por*, las circunscripciones provinciales, al igual que el Congreso de los Diputados, y, desde luego, subordinado por completo a esta Cámara, si bien el Senado continuaba considerándose indisoluble por el Presidente del Gobierno, a diferencia del Congreso. Lo que a la postre se impuso fue, pues, un Senado que, en vez de representar a las CCAA, tenía como primordial función el ser una Cámara de segunda lectura, de reflexión y de mejora técnica de las leyes aprobadas por el Congreso, aunque, como se verá más adelante, ni siquiera este objetivo se consiguió plenamente, dado los plazos tan breves con los que el Senado se verá obligado a colegislar.

Este crucial cambio de perspectiva se explica en gran medida por la presión de la UCD, que el grupo parlamentario socialista se vio obligado a aceptar por mor del consenso y, más en particular, debido a la no fácil renuncia de UCD a una fórmula electoral mayoritaria en la elección del Congreso de los Diputados. (Este extremo lo reconocería años después el ponente socialista Gregorio Peces-Barba en su estudio *La elaboración de la Constitución de 1978*, C EC, Madrid, 1988, pp. 195-196). En realidad, de los grupos parlamentarios de carácter nacional representados en el Congreso sólo el comunista se opuso a un Senado de extracción provincial y elegido por un sistema mayoritario. A este respecto, el portavoz de este grupo en la ponencia constitucional, Jordi Solé Tura, advirtió con lucidez sobre la escasa utilidad de cualquier Segunda Cámara que no fuese de auténtica representación territorial, en la que, por añadidura, se pretendía sobre-representar a las provincias más rurales y menos pobladas (que entonces se pensaba que serían más proclives a la derecha, lo que años más tarde no se demostró enteramente cierto) en detrimento de las más urbanas y pobladas. Este tipo de Senado tampoco resultó del agrado de los nacionalistas catalanes y vascos presentes en las Cortes, quienes no tuvieron interés alguno —más bien todo lo contrario— en reforzar su poderes en relación a los del Congreso de los Diputados cuando vieron que sus propuestas de un Senado enteramente autonómico no prosperaban.

Las líneas maestras del Dictamen de la Comisión Constitucional se mantuvieron en el texto del Proyecto de Constitución que aprobó el Pleno del Congreso de los Diputados, aunque ahora su artículo 108 consideraba que el Senado podía ser disuelto por el Presidente del Gobierno de forma conjunta e inseparable con el Congreso de los Diputados. En el debate posterior en la Cámara Alta (primero en la Comisión de Constitución y luego en el Pleno) se introdujeron algunas variaciones al texto remitido por el Congreso, entre las que merece la pena recordar la de exigir (conforme a una enmienda presentada por Luis Sánchez Agesta) no sólo la mayoría absoluta del Congreso sino también la del Senado para aprobar, reformar y derogar las leyes orgánicas cuando su objeto fuesen los Estatutos de Autonomía, así como la de permitir que el Presidente del Gobierno no tuviese necesariamente que disolver las dos Cámaras a la vez, sino tan sólo una de ellas, de acuerdo con una enmienda que defendió Carlos Ollero, senador designado por el rey, como Sánchez Agesta. Pero mientras esta segunda modificación del proyecto constitucional se mantuvo, la primera no pasó al texto definitivo aprobado por el Dictamen de la Co-

misión Mixta Congreso/Senado, que volvió a exigir que las leyes orgánicas, incluso cuando se tratase de los Estatutos de Autonomía, fuesen aprobadas, modificadas o derogadas por la mayoría absoluta del Congreso, pero no del Senado.

### III. EL SENADO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978: COMPOSICIÓN Y FUNCIONES

#### III.1. UNA «CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL» EN LA QUE SÓLO UNA QUINTA PARTE DE SUS MIEMBROS SON DESIGNADOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

De acuerdo con la CE, el Senado se compone de dos clases de miembros: los elegidos directamente por el cuerpo electoral y los designados por las CCAA. Los primeros (art. 69, 2, 3 y 4 de la CE) se eligen por sufragio universal, libre, directo, igual y secreto, siendo los requisitos para elegir y ser elegido los mismos que para el Congreso de los Diputados. La circunscripción electoral es también la provincia, aunque existen circunscripciones de menor extensión territorial en el interior de las provincias insulares, así como en Ceuta y Melilla. En cada circunscripción provincial se eligen cuatro senadores, tres en las islas mayores (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife), dos en Ceuta y Melilla y uno en las islas o agrupaciones de islas de Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. Son, pues, en total 208 los senadores elegidos directamente por el cuerpo electoral nacional, ya que a estos efectos las provincias, los territorios insulares y las poblaciones no son más que circunscripciones electorales del cuerpo electoral nacional. Repárese a este respecto que el artículo 69,2 señala que «en cada provincia se elegirán...», y no «cada provincia elegirá...».

Aunque la CE no menciona la fórmula electoral que debe regir para la elección de estos senadores —a diferencia de lo que ocurre con los miembros del Congreso, que el artículo 68,3 establece que se elegirán «atendiendo a criterios de representación proporcional»— y se remite a una ley orgánica, esta fórmula difícilmente puede ser proporcional, dado el corto número de escaños a elegir en cada circunscripción, incluso en las mayores. Y, en efecto, el artículo 166 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General actualmente en vigor (cuya última modificación es de 1991) establece una fórmula mayoritaria, aunque con un voto limitado, que asegura una cierta proporcionalidad en las circunscripciones en las que se eligen tres o cuatro senadores, en donde cada elector vota a dos o tres candidatos, respectivamente. No hay voto limitado en Ceuta y Melilla, en donde se eligen dos senadores y el elector puede votar a dos candidatos (el partido que alcanza mayor número de votos obtiene, pues, lo dos escaños), ni desde luego en las circunscripciones en donde sólo se elige un senador.

Junto a ese tipo de senadores, el artículo 69.5 de la CE dispone que «las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en su caso, la adecuada representación proporcional». Puesto que todos los Estatutos de Autonomía establecieron un Parlamento dentro de su entramado institucional, todos ellos atribuyen a este órgano la facultad de designar a los senadores autonómicos, aunque no de la misma manera (el procedimiento lo establece cada Parlamento autonómico en el Reglamento parlamentario o en una ley reguladora de esta materia), aunque se deba asegurar, por expreso mandato constitucional, como se acaba de ver, «la adecuada representación proporcional». Un requisito que el Tribunal Constitucional ha interpretado *a contrario* como la exclusión de un sistema mayoritario puro, de forma que no todos los senadores sean designados por el partido ganador de las elecciones (*cf.* SSTC, 40/1981 de 18 de Diciembre y 4/1992, de 13 de Enero). En cualquier caso, lo que ahora importa señalar es que se trata, sin duda, de un tipo de senadores muy distinto, por cuanto en este caso es indudable que la CE establece un claro criterio de representación territorial, acorde con la definición que hace de esta Cámara el mencionado apartado primero del artículo 69. Ahora bien, este grupo de senadores no representa más que una quinta parte de los miembros del Senado. En la presente legislatura (la VIII) son exactamente 51 frente a los 208 elegidos por el cuerpo electoral nacional. El número de senadores por cada Comunidad Autónoma se determina en función del censo de población de derecho vigente en el momento de celebrarse las últimas elecciones generales al Senado, según dispone el artículo 165,4 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General. En la presente legislatura este número se establece de la forma siguiente: Andalucía, 8; Aragón, 2; Asturias, 2; Baleares, 1; Canarias, 2; Cantabria, 1; Castilla-La Mancha, 2; Castilla-León, 3; Cataluña, 7; Comunidad Valenciana, 5; Extremadura, 2; Galicia, 3; Madrid, 6; Murcia, 2; Navarra, 1; País Vasco, 3; La Rioja, 1.

De acuerdo con lo que establece el artículo 69,6 de la CE, el Senado es elegido por cuatro años, esto es, el mismo período de tiempo que el Congreso de los Diputados, y su mandato termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara. Pero en el caso de los senadores autonómicos a estas dos causas de cese hay que añadir otras dos: la conclusión del mandato de la Asamblea legislativa que lo nombró y la de perder la condición de miembro de esta Asamblea (una condición que es compatible con formar parte del Senado, aunque no del Congreso, como señala el art. 67,1 de la CE), si esta condición resulta indispensable para ser elegido senador, cosa que no ocurre, por ejemplo, en Asturias, de acuerdo con lo que establece la Ley 4/1983, de 4 de Agosto, Reguladora del Procedimiento para la Designación de Senadores por el Principado de Asturias.

### III.2. ...SUBORDINADA AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, CUYAS DECISIONES- INCLUSO AQUELLAS QUE AFECTAN DE MANERA DIRECTA A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, PREVALECE SOBRE LAS SUYAS

Desde un punto de vista funcional, la CE otorga una clara primacía al Congreso de los Diputados sobre el Senado en lo que concierne tanto al nombramiento y control del Gobierno como al ejercicio de la función legislativa, incluso en aquellas materias que están relacionadas de forma más directa con las CCAA. La posición del Senado se equipara a la del Congreso, en cambio, en lo que atañe a la reforma de la Constitución, al impulso de la jurisdicción constitucional y al nombramiento de algunos altos órganos del Estado, e incluso goza de monopolio en lo relativo al excepcional supuesto que contempla el artículo 155. Veamos con cierto detalle todos estos extremos.

A) La CE otorga al Congreso de los Diputados el monopolio en el proceso de formación y remoción del Presidente del Gobierno. La sesión de la investidura se celebra exclusivamente en el Congreso (art. 99), y el artículo 108 deja bien claro que «el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados». Es en esta Cámara en donde tiene lugar el debate de la cuestión de confianza y de la moción de censura (arts. 112 a 114), lo que no obsta para que la CE faculte al Presidente del Gobierno para disolver, además del Congreso, el Senado (art. 115, 1), algo que resulta incoherente, puesto que esta Cámara no participa para nada en su designación. Al Senado sólo se le conceden los medios de control ordinario del Gobierno y de cada uno de sus miembros. Así, además de recabar la información y ayuda que precise del Gobierno y de sus Departamentos y de cualquiera autoridad del Estado y de las CCAA (art. 109) y de reclamar si lo estima conveniente la presencia de los miembros del Gobierno —por ejemplo para que respondan de las peticiones escritas, individuales o colectivas que reciban (art. 77)— los senadores podrán controlar la gestión del Gobierno a través de las preguntas, de las interpelaciones y de las mociones a que éstas últimas puedan dar lugar (art. 111), así como mediante las Comisiones de Investigación, en los términos que establece el artículo 76,1 de la CE. En la práctica, sin embargo, las únicas Comisiones de Investigación políticamente relevantes no son las que se ponen en marcha en el Senado (cosa que sí ocurre, por ejemplo, en los Estados Unidos de América), sino en el Congreso de los Diputados, como la Comisión que se creó en esta Cámara con motivo del atentado terrorista del 11 de Marzo de 2004, por citar un ejemplo reciente. Es preciso añadir a todo lo dicho que no sólo la responsabilidad política del Gobierno se sustancia sobre todo en el Congreso, sino que la iniciativa para exigir la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado también es competencia exclusiva del Congreso, de acuerdo con lo que dispone el artículo 102,2 de la CE.

En congruencia con el poco relevante papel que la CE atribuye al Senado en las cuestiones que se acaban de mencionar, nuestra Norma Fundamental atribuye al Gobierno y al Congreso de los Diputados, con exclusión del Senado,

la participación en la declaración de los estados de crisis regulados en el artículo 116 de la CE (estado de alarma, estado de excepción, estado de sitio). Una exclusión que, sin embargo, resulta de nuevo incoherente con la composición actual del Senado, que al fin y al cabo lo integran, en sus cuatro quintas parte, senadores elegidos por el cuerpo electoral nacional, al igual que el Congreso de los Diputados.

B) En lo que concierne a la función legislativa, si bien el Senado goza de iniciativa en los mismo términos que el Congreso (87,1), las proposiciones de ley presentadas por cada una de las dos Cámaras que integran las Cortes o por las Asambleas legislativas de las CCAA, así como los proyectos de ley del Gobierno, se remiten primero al Congreso y luego al Senado (arts. 87, 2, 88 y 89,2 y 90, 1). Y lo mismo ocurre con las proposiciones de ley que son fruto de la iniciativa legislativa popular, aunque en este caso por prescripción legal (art. 4 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de Marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular), pues sobre este extremo nada dice la CE en su art. 87,3. (La única excepción es la Ley del Fondo de Compensación interterritorial, de la que se hablará más adelante).

Una vez debatido el proyecto o la proposición de ley en el Congreso, el Senado, en el plazo tan sólo de dos meses a partir del día de su recepción, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas, en el primer caso mediante mayoría absoluta. Para superar el veto del Senado, el Congreso necesita contar con la mayoría absoluta, pero, transcurridos dos meses desde su interposición, basta con la mayoría simple, la misma que se requiere para rechazar las enmiendas aprobadas por el Senado (art. 90.2 de la CE). De acuerdo con lo que dispone el art. 90.3, el plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reduce al de veinte días naturales en los proyectos que declare urgentes el Gobierno o el Congreso de los Diputados.

En pocas palabras, la CE configura al Senado como una Cámara que en ningún caso puede impedir la entrada en vigor de una ley aprobada por el Congreso. Tan sólo puede retrasarla dos meses o, si es declarada urgente, veinte días. Plazos demasiado breves, desde luego, para que en la práctica puedan hacer unas propuestas alternativas con el necesario sosiego y reflexión (esto es, para que sea de verdad una Cámara de segunda lectura), teniendo en cuenta que deben pasar los trámites preceptivos de formulación de enmiendas, debate en Ponencia, Comisión y Pleno.

Por otro lado, es preciso tener en cuenta que entre las leyes ordinarias sobre las que el Congreso tiene la primacía sobre el Senado se encuentran algunas que afectan de manera tan directa a las CCAA como las leyes marco que establece el art. 150,1 de la CE.

Pero, además, cuando el proyecto o proposición de ley reviste el carácter de orgánica, su aprobación, modificación y derogación exigirá, de acuerdo con lo que dispone el art. 81,2 de la CE, la mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, pero no la mayoría absoluta del Senado, pese a que entre las leyes orgánicas se incluyan las que aprueban y

reforman los Estatutos de Autonomía (arts. 81,1 y 147,3 de la CE), así como las que autorizan la constitución de una Comunidad Autónoma y las que acuerdan un Estatuto de Autonomía para territorios que no están integrados en la organización provincial, en los términos establecidos en el artículo 144 de la CE. Revisten también el carácter de ley orgánica las leyes a las que se refiere el art. 150,2 de la CE, en virtud de las cuales el Estado podrá transferir o delegar en las CCAA facultades correspondientes a materia de titularidad estatal. El mismo carácter de orgánico tendrán las leyes que, conforme a lo dispuesto en el artículo 93 de la CE, autoricen la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional— como ha sido el caso de la Unión Europea— el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, pese a que tal transferencia de poder pueda afectar, como así ha sido, al ámbito competencial de las CCAA. Y, en fin, son leyes orgánicas también las que regulan el ejercicio de las competencias financieras de las CCAA, conforme a lo dispuesto en el art. 157, 3 de la CE.

Es preciso tener en cuenta, por último, que si bien son las Cortes Generales (Congreso y Senado) a quienes compete delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley, en los términos que establecen los artículos 82 a 85 de la CE, sólo al Congreso de los Diputados corresponde convalidar los Decretos-Leyes dictados por el Gobierno de la Nación, de acuerdo con el artículo 86, 2 de nuestra Norma Fundamental.

C) En cambio, en lo que atañe a una cuestión tan decisiva como es el procedimiento para llevar a cabo la reforma de la Constitución, ésta equipara en muy buena medida la posición del Congreso y del Senado. La iniciativa, en efecto, corresponde a ambas Cámaras (art. 166 de la CE) y —en lo que atañe al procedimiento menos agravado— aunque el proyecto de reforma se debata primero en el Congreso, debe ser aprobado por una mayoría de tres quintos en cada una de las Cámaras. Si no hubiese acuerdo entre ellas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión paritaria de diputados y senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado. En caso de no lograrse su aprobación, el Congreso podrá aprobar el proyecto de reforma por una mayoría de dos tercios, pero siempre que en el Senado hubiese obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta. Por último, una vez aprobada la reforma, cualquiera de las dos Cámaras podrá solicitar que se someta a referéndum, cuando así lo decidan al menos una décima parte de sus miembros (art. 167).

La equiparación del Congreso y del Senado se refuerza incluso cuando se trata de una reforma total de la CE o de una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección Primera del Título I o al Título II. En estos supuestos, en efecto, la reforma deberá ser aprobada por mayoría de dos tercios en cada Cámara y a continuación disolverse las Cortes. Las nuevas Cortes deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá aprobarse por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. Una vez aprobada por las Cortes, la reforma constitucional será sometida a referéndum para su ratificación (art. 168 de la CE).

D) Asimismo, se equipara la posición de ambas Cámaras en lo que concierne a la propuesta de nombramiento de cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional (art. 159.1), de cuatro Vocales del Consejo General del Poder Judicial (122.3), y de seis Consejeros del Tribunal de Cuentas, aunque en este caso no por prescripción constitucional (pues nada dice al respecto el art. 136,4 de la CE), sino por disposición de la ley orgánica 2/82 de 12 de Mayo (art. 30). Cosa distinta es que, en el plano de los hechos, las negociaciones para proponer estos altos cargos del Estado recae sobre las cúpulas de los partidos políticos, que tienen su asiento en el Congreso y no en el Senado. En fin, la CE también equipara el Senado al Congreso en lo que atañe a la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (art. 162,1).

E) El Senado tiene una posición casi equivalente a la del Congreso en algunas decisiones que afectan a las CCAA. Así, el procedimiento para autorizar Convenios entre CCAA, al que se refiere el artículo 145, 2 de la CE, y para aprobar la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, a la que alude el art.158, 2, comienza en el Senado, según dispone el art. 74,2 de la CE, y exigen idéntica mayoría en ambas Cámaras, lo mismo que para aprobar los Tratados internacionales regulados en el artículo 94 de la CE, aunque en este caso el procedimiento se inicia en el Congreso de los Diputados. En estos tres supuestos, si surgen diferencias entre ambas Cámaras se forma una comisión mixta de carácter paritario. Sólo en el caso de que no se apruebe un texto común, el Congreso decide por mayoría absoluta (art. 74,2), lo que supone seguir otorgando a esta cámara primacía sobre el Senado. Éste, en fin, se equipara al Congreso cuando se trata de estimar la necesidad de aprobar, por mayoría absoluta de ambas Cámaras, una ley de armonización, a las que se refiere el artículo 150. 3 de la CE, aunque para elaborar este tipo de leyes se siguen las reglas generales del procedimiento legislativo, que, como queda dicho, otorgan una clara primacía al Congreso de los Diputados.

Por último, pero no lo menos importante, el Senado tiene una posición decisiva en el supuesto que regula el artículo 155.1 de la CE —inspirado en el art. 37 de la Ley Fundamental de Bon— que exige el consentimiento por mayoría absoluta del Senado, y no del Congreso de los Diputados, para la adopción de medidas que obliguen a las CCAA al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales y legales o a la protección del interés general cuando alguna de estas CCAA no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes les impongan o sus actuaciones atentaren gravemente contra el interés general de España. Una atribución, por cierto, que resulta poco acorde con la composición apenas autonómica del Senado actual.

Las competencias del Senado en la autorización de los convenios entre CCAA, en la aprobación de la ley del Fondo de Compensación interterritorial y de las leyes de armonización, así como el supuesto que contempla el art. 155.1, son sin duda importantes y ponen de manifiesto una residual vocación autonomista del Senado por parte del constituyente de 1978. Pero es preciso tener en cuenta que se tratan de competencias apenas ejercidas en la práctica. Los

Convenios entre CCAA son muy poco frecuentes, la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial se aprobó una sola vez (se trata de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre); leyes de armonización sólo hubo una —la LOAPA, de no muy feliz recuerdo— mientras que el supuesto del artículo 155,1 conocido en la doctrina alemana como «de ejecución federal forzosa» o «vía coactiva federal», está pensado, como es obvio, para casos extremos, que por fortuna hasta ahora no se han producido.

En definitiva, pues, tanto por su composición como por sus funciones, el Senado español no puede considerarse una Cámara de representación territorial», pese a lo que proclama el artículo 69,1 de la CE.

#### IV. ¿REFORMA DEL REGLAMENTO O REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN? LA EXPERIENCIA DE LA COMISIÓN GENERAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Desde la entrada en vigor de la CE de 1978, la doctrina española ha valorado de forma muy negativa la posición constitucional del Senado. Al no poder cumplir el papel de Cámara de representación territorial que le asigna la CE, dada su composición y funciones, casi todos nuestros constitucionalistas se ha manifestado a favor de reformar esta institución, como única vía para dotarle de sentido y utilidad. A esta conclusión se ha ido sumando la mayor parte de la clase política española, sobre todo desde finales de los años ochenta. Ahora bien, mientras hasta hace una década la mayoría de los políticos y buena parte de los constitucionalistas pensaban que para llevar a cabo esa reforma era preciso con carácter previo —o incluso de manera exclusiva— modificar el Reglamento del Senado, otros entendían que la reforma reglamentaria, por ambiciosa que fuese, sería manifiestamente insuficiente para transformar el Senado en una Cámara de representación territorial, por lo que era necesario revisar la Constitución, en particular su título III. Más que sobre la conveniencia de reformar el Senado se ha discutido, así, sobre el alcance de esa reforma y, por supuesto, sobre su contenido.

La reforma del Reglamento del Senado (RS) fue la única vía, sin duda la más fácil, que se ensayó hasta ahora, al principio con no poco entusiasmo, tanto por parte de un sector de la doctrina como de la clase política. El 11 de febrero de 1994 el Pleno del Senado tomó la decisión de reformar el Reglamento de esta Cámara con el propósito de potenciar «su función territorial». La principal novedad del nuevo Reglamento, aprobado el 3 de Mayo de ese mismo año y todavía en vigor, consistió en la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, con Mesa y Junta de Portavoces propias, y compuesta por el doble de miembros que las otras comisiones legislativas del Senado: cincuenta. Estos son designados por los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica (art. 51 RS), de modo que no todos los senadores autonómicos forman parte de ella, aunque todos ellos puede asistir a sus sesiones con voz, pero sin voto (art. 56, bis 1). El Reglamento permite que intervengan

en esta Comisión los miembros del Gobierno y los Consejeros de las CCAA, representados por sus Presidentes o por el miembro del ejecutivo autonómico que se designe para tal ocasión (art. 56.bis, 2). Cualquiera de ellos podrá promover las reuniones de esta Comisión y solicitar que se incluyan en su orden del día determinados asuntos (56.bis 3).

Aparte de las múltiples funciones que de forma muy minuciosa detalla el artículo 56 del RS (como conocer los Convenios que las CCAA celebren entre sí, el de ser informada por el Gobierno de los acuerdos que se celebren entre él y las CCAA o el de emitir informe acerca del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado), el artículo 56 bis 7 señala que la Comisión General de las CCAA «celebrará una vez al año y preceptivamente antes de que finalice el primer período de sesiones, una sesión cuyo único punto del orden del día será dedicado a efectuar un balance de la situación del Estado de las Autonomías. Tras el correspondiente debate, se podrán presentar mociones, al amparo de lo dispuesto en este Reglamento». En este mismo precepto se recoge otra medida de gran valor simbólico, al expresar la pluralidad lingüística y cultural de España, a saber: la autorización para que en esta sesión solemne las intervenciones se realicen en cualquiera de las lenguas co-oficiales en las CCAA (una medida cuya constitucionalidad tenía el aval del Fundamento Jurídico 7 de la sentencia 205/1990 del Tribunal Constitucional, en la que se resolvía un recurso de amparo presentado por los senadores de Convergencia i Unió). El artículo 56, bis 8 añade que, además de esa sesión solemne, «el Senado celebrará anualmente una sesión plenaria cuyo orden del día se dedicará íntegramente a analizar el estado de las Autonomías». Un debate que podrá dar lugar también, como el anterior, a la presentación de mociones, al amparo de lo dispuesto en el Reglamento.

Quizá el momento más esperanzador para los partidarios de reformar el Senado a través de la reforma de su Reglamento fue el debate que tuvo lugar en la Comisión General de las Comunidades Autónomas en septiembre de 1994, en el que participaron tanto el Presidente del Gobierno, a la sazón Felipe González, como todos los Presidentes de los ejecutivos autonómicos, con la excepción del vasco, presidido por José Antonio Ardanza. A raíz de ese debate, el Pleno del Senado tomó en consideración tres medidas: 1) la conveniencia de crear una Conferencia de Presidentes, que sirviese de vínculo institucional estable entre el Gobierno de la Nación y los ejecutivos autonómicos; 2) articular los cauces oportunos para que las CCAA pudieran participar en las decisiones de la Unión Europea que afectasen a su ámbito de competencias; y 3) poner en marcha una Ponencia encargada de estudiar una futura reforma constitucional del Senado. Una medida esta última que fue la única de las tres que se llevó a cabo. Recordemos las palabras con que se aprobó la vertebración de esta Ponencia: «el Senado acuerda constituir, antes de acabar el actual período de sesiones, una ponencia que estudie las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente la Cámara territorial en el desarrollo del Estado de las autonomías definido por la Constitución española, reformándola en la composición y en las atribuciones del Senado, y solicitando la colaboración del Go-

bierno y de las Comunidades Autónomas, y también el asesoramiento de expertos en la materia». La Ponencia, presidida por el propio Presidente del Senado, Juan José Laborda, y de la que formaban parte los portavoces de los grupos parlamentarios de esa Cámara, comenzó sus trabajos a principios de 1995 con la comparencias de los siete ponentes de la CE, de buena parte de los Presidentes de las CCAA, así como de una decena de especialistas, además de la del ex Presidente del Tribunal Constitucional, Francisco Tomás y Valiente. Más tarde la Ponencia continuó sus trabajos debatiendo sobre las funciones del futuro Senado, materia en la que se alcanzaron diversos acuerdos —en particular en lo que atañe a la participación de la Cámara Alta en la legislación— y sobre su composición, un asunto que suscitó posturas mucho más encontradas, pues al fin y al cabo ahí estaba en juego el futuro político de los propios senadores.

A partir del triunfo del Partido Popular en las elecciones de 1996, las esperanzas que despertó la Comisión General de las CCAA —clave de la reforma reglamentaria de 1994— se fueron desvaneciendo. Los trabajos de esta Comisión sobre la reforma constitucional del Senado continuaron, pero con menos brío. Es muy revelador que desde 1997 no se haya vuelto a celebrar el solemne debate anual en el seno de esta Comisión, considerado preceptivo en el propio Reglamento del Senado, así como que cayeran en saco roto las propuestas de crear una Conferencia de Presidentes y de establecer unos cauces de participación de las CCAA en las decisiones de la Unión Europea. Las disensiones entre el Gobierno de la Nación y el de algunas CCAA gobernadas por el PSOE, sobre todo debido al siempre polémico asunto de la financiación de las administraciones autonómicas, no hicieron más que aumentar a partir de 2000, tras la segunda victoria del Partido Popular en las elecciones generales de ese año, ahora con mayoría absoluta, y es evidente que un clima de tensión no es el más adecuado para afrontar la reforma constitucional del Senado, que requiere siempre serenidad y voluntad de consenso. Durante esta etapa los principales enfrentamientos tuvieron lugar, sin embargo, entre el Gobierno de la Nación y el ejecutivo vasco —siempre renuente, dicho sea de paso, a apoyar cualquier foro autonómico multilateral— a resultas del llamado «pacto de Lizarrra» y de la consiguiente deriva soberanista del PNV, plasmada en el llamado «Plan Ibarretxe, aprobado por el Parlamento vasco, pero rechazado por el Congreso de los Diputados el 1 de febrero de 2005, al encontrarse con la oposición del PSOE, ya en el Gobierno, y del PP.

Tras el triunfo electoral del PSOE en las Elecciones Generales de 14 de Marzo de 2004, la reforma constitucional del Senado —defendida un año antes por este partido en la llamada «Declaración de Santillana del Mar»— ha vuelto a estar el centro del debate político y doctrinal español, aunque para que prospere es preciso que cuente con el apoyo del otro gran partido nacional (el PP), hoy por hoy nada proclive a apoyarla (y acaso más todavía desde la aprobación por el Parlamento de Cataluña, por una amplia mayoría, de un proyecto de reforma del *Estatut* contrario a la CE en algunos puntos muy relevantes). Pero sobre las posibilidades de la reforma constitucional del Senado volveré más adelante. Digamos ahora que en los ámbitos académicos esta reforma se considera

hoy en día, de manera casi unánime, imprescindible, aunque se discrepe sobre su contenido. Las divergencias recaen tanto sobre la composición como sobre las funciones del nuevo Senado.

En relación con la primera cuestión (y dejando a un lado los partidarios —hoy muy escasos y entre los que destaca Miguel Herrero de Miñón— de convertir al Senado en una Cámara de carácter neocorporativo, que acoja a destacados representantes de diversos sectores sociales o a expertos de reconocido prestigio en diversos campos científicos e intelectuales), la inmensa mayoría de los especialistas se inclina por convertir al Senado en una auténtica Cámara de representación territorial, como establece el tantas veces citado artículo 69,1 de la CE. Más en particular, se trataría de vertebrar un Senado que representase a las CCAA, no a las provincias, pues la autonomía de la que gozan éstas, reconocida en el artículo 137 de la CE, no conlleva autogobierno, al carecer de potestad legislativa propia. Los sujetos representados en el Senado deben ser, pues, las CCAA. A éstas habrá de darse una participación más intensa en la formación de la voluntad estatal y uno de los instrumentos para reforzar esa participación —no el único, pero sí el más relevantes— debiera ser el Senado, que se convertiría en una útil instancia de integración de las CCAA en el Estado y de cooperación entre ambos, que por añadidura contribuiría a disminuir los conflictos de competencia que hoy tiene que resolver, con demasiado retraso, un sobrecargado Tribunal Constitucional. Sobre este punto no hay hoy en día, en la doctrina iuspublicista, demasiados desacuerdos. Las discrepancias comienzan cuando se trata de determinar a quien debe corresponder, dentro de cada Comunidad Autónoma, la designación de los Senadores. Aunque no faltan partidarios de que los Senadores sean elegidos por el cuerpo electoral de la CCAA, según el modelo actual de los Estados Unidos; buena parte de los especialistas (como el profesor Eliseo Aja) se inclinan por que sean designados por los Gobiernos de las CCAA, siguiendo el modelo alemán, o bien por los Parlamentos de las CCAA, según ocurría en los Estados Unidos hasta 1913 y como dispone hoy en día la Constitución austriaca (propuesta esta última que ha defendido de manera muy rigurosa el profesor Ramón Punset).

En lo que concierne a las funciones que debieran atribuirse al nuevo Senado, las opiniones no son menos contrapuestas. Aunque nadie discute el monopolio del Congreso de los Diputados en lo que atañe a la formación y revocación del Gobierno de la Nación, para algunos el Senado, al igual que el *Bundesrat* alemán y, en menor medida, el austriaco, debiera ostentar la primacía respecto del Congreso en la aprobación de las leyes o disposiciones sin fuerza de ley que afecten de manera directa a las competencias de las CCAA, como las leyes básicas a las que se refiere el artículo 149 de la CE o las leyes marco, de transferencia y de armonización a las que alude el artículo 150, 1, 2 y 3 de la Norma Fundamental. En estas materias a la Cámara Alta le correspondería no sólo debatir primero el proyecto de ley o la proposición de ley, sino también decidir en caso de que su propuesta fuese rechazada por el Congreso. Es decir, el Senado ocuparía en estos casos el lugar preeminente que la CE otorga ahora al Congreso, con lo cual se destruiría la primacía de éste, al menos

parcialmente, en el ejercicio de una parte no pequeña de la función legislativa y, por tanto, en la misma función de gobierno o de *indirizzo politico*. Además, al Senado debiera otorgársele también un papel decisivo en la determinación de la voluntad del Estado español —ya emane ésta del Gobierno o de las Cortes— en aquellas medidas que afecten al ámbito competencial de la Unión Europea. Otros especialistas, en cambio (cuya opinión en líneas generales comparto, como diré más adelante), mantienen una posición más conservadora en este aspecto, mostrándose partidarios tan sólo de reformar algunas facultades del Senado en el ejercicio de la función legislativa, pero sin destruir la primacía del Congreso de los Diputados, como a su juicio en muy buena medida ocurriría si se confiere al Senado primacía en la aprobación de las leyes que afecten a las CCAA, dado que, en mayor o menor medida, casi todas las leyes les afectan. A juicio de estos especialistas, además, la adopción de estas premisas complicaría sobremanera el procedimiento legislativo, que podría bloquearse más veces de lo necesario, como ocurre con no poca frecuencia en Alemania, en donde la reforma del sistema federal, y en particular de su muy complejo procedimiento legislativo, es una asignatura pendiente desde hace años y que a mediados de Diciembre de 2004 ha visto de nuevo como fracasaba, después de más de un año de reuniones de la Comisión Mixta de las dos Cámaras del Parlamento alemán ante la incapacidad de los dos grandes partidos, el SPD (entonces con mayoría en el *Bundestag*) y la CDU/CSU (con mayoría en el *Bundesrat*), de llegar a un acuerdo sobre este delicado asunto (sobre todo en materia de educación), que de salir adelante hubiera supuesto la mayor reforma de la Ley Fundamental de Bonn desde su aprobación en 1949. Veremos si el actual Gobierno de coalición entre los dos grandes partidos alemanes, la CDU/CSU y el SPD, es capaz de llevar a cabo esa anhelada reforma constitucional.

## V. PROPUESTAS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO

### V.1. SE TRATA DE CONSOLIDAR NUESTRO ESTADO AUTONÓMICO, NO DE TRANSFORMARLO EN UN ESTADO DISTINTO

Antes de exponer mis propuestas sobre este particular me parece oportuno precisar que con ellas no se pretende otra cosa —no pequeña, ciertamente— que convertir el Senado en una Cámara capaz de consolidar nuestro Estado autonómico, pero no de transformarlo en un Estado federal ni, menos aún, en un Estado confederal (como se proponía el llamado «Plan Ibarretxe» y como, de una manera no enteramente coincidente, se propugna en el proyecto de reforma del Estatuto de autonomía aprobado por el Parlamento catalán), pues creo que ese Estado autonómico ha funcionado razonablemente bien a lo largo de este cuarto de siglo, al igual que la forma de gobierno establecida en la CE, ba-

sada en la indudable hegemonía del Congreso de los Diputados sobre el Senado. En coherencia con este punto de partida, lo que aquí se postula no es que el Senado se transforme en una Cámara similar al *Bundesrat* alemán, por poner el ejemplo extranjero sin duda más influyente, lo que alteraría sustancialmente sus relaciones con el Congreso de los Diputados y con el Gobierno, sino en una Cámara capaz de representar a las CCAA y de reforzar su participación en la formación de la voluntad estatal, lo que sin duda contribuirá a disminuir el grado de conflictividad entre las CCAA y entre éstas y el Gobierno. Un Senado así exige, en mi opinión, modificar en profundidad su composición actual y en alguna medida sus competencias, pero a la vez requiere también mantener la primacía del Congreso de los Diputados en el ejercicio de las funciones atribuidas a las Cortes Generales por el artículo 66, 2 de la CE (legislar, aprobar los Presupuestos Generales del Estado y controlar la acción del Gobierno de la Nación).

## V.2. UN SENADO NOMBRADO EN SU TOTALIDAD POR LAS ASAMBLEAS DE LAS CCAA

A) Es preciso reformar casi por completo el actual artículo 69 de la CE. Todos los Senadores deben ser designados (y revocados) por las CCAA. Por consiguiente deben suprimirse los Senadores elegidos por las provincias. Ahora bien, ¿qué órgano de las CCAA debe nombrar a los senadores en el futuro? A mi juicio, deben ser los Parlamentos. Una alternativa por la que, como se ha visto, se había inclinado ya el Borrador de la Constitución Española en 1977 e incluso, en un marco federal, el proyecto constitucional republicano de 1873, además de ser hoy en día el sistema que adopta la Constitución austriaca. La elección de los senadores por el cuerpo electoral autonómico, según las premisas hoy vigentes en los Estados Unidos, no me parece una solución acertada puesto que resulta difícilmente compatible con el mandato imperativo que, como diré más adelante, debiera vincular a los futuros senadores españoles. Tampoco me parece conveniente confiar esa designación a los ejecutivos autonómicos, según el actual modelo alemán, puesto que este modelo —de no fácil trasplante fuera de su país de origen— es inseparable del principio federal, que no es ciertamente el que establece la CE de 1978, siendo más acorde con ésta la designación y revocación de los Senadores por una Asamblea elegida directamente por los electores de las CCAA.

La designación de los senadores por los Parlamentos autonómicos debiera hacerse por un sistema mayoritario sin voto limitado, de tal forma que el partido o la coalición electoral con más escaños en el Parlamento autonómico estuviese facultado para designar y revocar a todos los senadores atribuidos a esa Comunidad Autónoma. Mientras los diputados se agruparían en el Congreso por su adscripción partidaria, como se corresponde con una Cámara que representa políticamente a todos los ciudadanos y que expresa el pluralismo ideológico de la sociedad, los senadores se agruparían en el Senado en virtud,

exclusivamente, de su procedencia territorial (una agrupación que ya permiten los actuales arts. 32 y 33 del actual RS, pero dentro de los grupos parlamentarios). Habría, así, en la Cámara Alta 17 grupos parlamentarios (o 19, si las «ciudades autónomas» de Ceuta y Melilla se convierte en CCAA), combinándose el criterio de representación política en el Congreso con el de representación territorial en el Senado.

B) De acuerdo con lo que antecede, habría que modificar la actual redacción del artículo 66,1 de la CE, que dice: «Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado», y que debiera decir: «Las Cortes Generales están formadas por el Congreso de los Diputados y por el Senado. El Congreso de los Diputados representa al pueblo español y el Senado a las Comunidades Autónomas». Por supuesto, habría que reformar también el artículo 67,2 que establece que los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo, pues debería limitarse esta prohibición a los miembros del Congreso.

C) La composición del Senado por miembros designados en su totalidad por las Asambleas autonómicas no tendría que suponer modificar el número de senadores con las que cuentan éstas en la actualidad. Es más, a mi juicio debiera mantenerse el reparto de los 259 Senadores actuales, lo que coadyuvaría a que la clase política —la nacional y la de las diversas CCA— apoyasen esa reforma y evitaría polémicas entre las CCAA más y menos pobladas, que podrían ponerla en peligro. La variación —sin duda radical— del modo en que éstos son designados sería, a mi entender, suficiente.

D) La nueva composición del Senado debiera venir acompañada de otra reforma destinada a distinguir entre el mandato parlamentario del Congreso y el del Senado. Esta última Cámara no podría ser disuelta y su composición dependería de la periódica renovación de los Parlamentos autonómicos. Por ello habría que modificar la actual redacción del artículo 69, 6, que dice: «el Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara». Y que debiera decir: «Los senadores son designados por cuatro años por las Asambleas de las CCAA. Su mandato termina cuando concluya el mandato parlamentario de la Asamblea que los designó o cuando ésta los revoque». También habría que modificar el artículo 78, 2 y 3, que prevé la creación de una Diputación Permanente en cada una de las Cámaras que integran las Cortes, en caso de que expire su mandato, cuando son disueltas o cuando estén en período de vacaciones, que sería el único supuesto que debiera establecerse en adelante en lo que concierne al Senado. Habría que modificar asimismo los artículos 99,5 y 115,1 de la CE, de tal forma que la disolución de las Cortes por parte del Rey, con el refrendo del Presidente del Congreso de los Diputados, en el primer caso, o del Presidente del Gobierno, en el segundo, se limitase tan sólo al Congreso de los Diputados. Tampoco procedería la disolución del Senado en el supuesto de reforma constitucional agravada que regula el actual artículo 168,1 de la CE. El Senado, pues, debiera ser una Cámara permanente e indisoluble, aunque la expiración, por la causa que fuere, del mandato parlamentario de los

diputados debiera suponer la interrupción del período de sesiones del Senado, de acuerdo con el principio de simultaneidad de sesiones, que es común a todos los Parlamentos bicamerales.

V.3. ...EN EL QUE ÉSTAS PARTICIPEN DE FORMA MÁS INTENSA EN LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD ESTATAL, ESPECIALMENTE EN LAS DISPOSICIONES QUE LES AFECTAN DIRECTAMENTE

En lo que concierne a las funciones del nuevo Senado, creo que no sería conveniente introducir cambio alguno en lo que concierne a la investidura del Presidente del Gobierno y al control extraordinario del Gobierno, que deben seguir recayendo en exclusiva en el Congreso de los Diputados. Tampoco creo que haya que atenuar el monopolio de esta Cámara en la declaración de los estados de crisis regulados en el artículo 116 de la CE, aunque no cabe duda de que con la nueva forma de designar al Senado, su marginación en la declaración de estos estados de crisis resultaría más coherente que con un Senado como el actual elegido en su mayoría por el cuerpo electoral. La actual equiparación del Senado con el Congreso en lo que atañe al procedimiento de reforma constitucional, al impulso del Tribunal Constitucional a través de la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad, así como la equiparación de ambas Cámaras en lo que respecta al nombramiento de los magistrados de este Tribunal, de los vocales del Consejo del Poder Judicial y de los consejeros del Tribunal de Cuentas, entiendo que debiera mantenerse también en los términos actuales. Aunque no cabe duda que la nueva composición del Senado daría un significado distinto —y desde luego mucho más coherencia— al ejercicio de las importantes competencias que la CE atribuye a nuestra Cámara Alta. Tampoco creo que haya que variar el actual monopolio del Senado en el supuesto, sin duda excepcional, que contempla el mencionado artículo 155,1 de la CE.

En cambio, sí estimo oportuno introducir algunas reformas en lo que atañe al ejercicio de la función legislativa. Y ello en lo que respecta a los siguientes aspectos:

A) A la Mesa del Senado debieran remitirse antes que a la del Congreso de los Diputados las proposiciones de ley presentadas por las Asambleas de las CCAA, lo que requiere modificar el actual art. 87,2 de la CE. El Senado se convertiría, así, en estos supuestos en una Cámara de primera lectura. El Congreso tendría un plazo de tres meses para vetar las proposiciones de ley aprobadas por el Senado o introducir enmiendas, que volverían al Senado, aunque en caso de ser vetadas o enmendadas por esta Cámara el Congreso debería seguir teniendo la facultad de superar ese veto o de rechazar las enmiendas del Senado.

B) Debiera modificarse también el art 90 de la CE con el objeto de aumentar de dos meses a tres el plazo que ahora tiene el Senado para vetar o introducir enmiendas en los proyectos o las proposiciones remitidas por el Con-

greso de los Diputados, aunque ello suponga que sea un poco más lento el procedimiento legislativo. Al menos eso debiera ser así en las leyes no declaradas urgentes por el Congreso o por el Gobierno.

C) Al actual art. 81,2 de la CE —«La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto»— habría que añadir este inciso final: «y también la mayoría absoluta del Senado cuando se trate de los Estatutos de Autonomía». Se recogería, así, la ya comentada y desechada enmienda que presentó en el Senado el profesor Sánchez Agesta durante el debate de la Constitución de 1978, pues lo más coherente con la naturaleza del Senado como Cámara de representación territorial es que participe con esa mayoría cualificada en la elaboración y reforma (de la que habla el art. 147,3 de la CE) de los Estatutos de Autonomía. Si la iniciativa de reforma procede de la Comunidad Autónoma, el Senado debería debatirla antes que el Congreso.

La mayoría absoluta en el Senado, y no sólo en el Congreso, se requeriría también para aprobar las leyes orgánicas a las que se refiere el art. 144 de la CE, esto es, las que autorizan la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia o no reúna las condiciones exigidas en el 143,1, así como las que autoricen o acuerden, en su caso, un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

Esa misma mayoría absoluta sería necesaria en el Senado, no bastando la del Congreso de los Diputados, para aprobar las leyes orgánicas de transferencia y delegación, a las que se refiere el art. 150.2 de la CE, así como las leyes orgánicas que regulan el ejercicio de las competencias financieras de las CCAA, a las que se refiere el art. 157, 3 de la CE.

En fin, esa misma mayoría absoluta sería necesaria también en el Senado, y no sólo en el Congreso, para aprobar la ley orgánica que, en los términos del artículo 93 de la CE, autorice la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional, como la Unión Europea, el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, siempre y cuando afecten al ámbito competencia establecido en los Estatutos de de Autonomía.

Pero incluso creo que habría que exigir también el carácter orgánico, con la misma mayoría absoluta en el Senado y en el Congreso, para aprobar las leyes marco, ahora ordinarias, que regula el art. 150.1 de la CE y también las leyes de armonización a las que se refiere el art. 150.3. Un precepto que en su redacción actual sólo exige esa mayoría para apreciar la necesidad de dictar una ley de esa naturaleza, pero no para aprobarla.

D) Pero junto a todas estas modificaciones en el ámbito de la función legislativa, me parece importante también señalar que algunas de las funciones que hoy asigna el ya comentado art. 56 del Reglamento del Senado a la Comisión General de las CCAA —un órgano que, por cierto, con un Senado como el que aquí se postula ya no tendría razón de ser— podrían atribuirse a la Cámara Alta (en el caso de que no lo estén ya) en el texto constitucional, como, por ejemplo, la «de ser informada por el Gobierno de los acuerdos que se celebren entre él y las CCAA».

Por último, creo que debiera corresponder al Presidente del Senado y no al del Congreso presidir las reuniones de la Comisión Mixta Congreso/Senado, previstas en el art. 145,2 para conocer los Convenios suscritos entre las CCAA, y en el 158,2 para aprobar el Fondo de Compensación interterritorial. En caso de desacuerdo entre ambas Cámaras debiera prevalecer la voluntad del Senado, expresada por mayoría absoluta, en lugar de la del Congreso. Un cambio que supondría modificar la redacción actual de los dos preceptos constitucionales que se acaban de citar, pero también del 72, 2 y del 74, 2.

#### V.4. DOS PALABRAS FINALES SOBRE EL PROCEDIMIENTO PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO

Las reformas de la CE que se proponen aquí pueden llevarse a cabo por el procedimiento establecido en el artículo 167 de la CE, lo que no impide, a mi juicio, que se lleven a cabo por el procedimiento más complejo que establece el artículo 168, si se decide incluir la reforma constitucional del Senado, por razones de economía constitucional, junto a las otras tres reformas de la Constitución ya mencionadas al principio de este trabajo, y en particular la que trata de equiparar la posición del varón y de la mujer en la sucesión de la Corona, que requiere modificar la redacción actual del artículo 57,1 de la CE, lo que, al afectar al Título II de la CE, exige seguir el procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 168.

En cualquier caso, es indiscutible que cualquier reforma constitucional —incluida la del Senado— no podrá salir adelante si no es con el acuerdo de, al menos, los dos grandes partidos políticos de ámbito nacional, pues sin este consenso no sería posible superar siquiera la vía menos rígida prevista en la Constitución para su reforma, esto es, la que establece su artículo 167. En realidad, sería muy conveniente que el consenso entre PSOE y el PP —jurídicamente imprescindible y políticamente tan necesario como improbable, al menos en la actualidad— se ampliase a los demás partidos políticos con representación parlamentaria, como Izquierda Unida y los partidos nacionalistas, aunque en este último caso es preciso tener en cuenta que tales partidos —sobre todo los vascos— no se han mostrado especialmente entusiasmados con la reforma del Senado, pues para ellos de lo que se trata no es de mejorar los foros de encuentro multilateral entre las CCAA, como la ya creada Conferencia de Presidentes, sino de establecer unas relaciones bilaterales, sin duda privilegiadas, entre sus respectivas CCAA y el Gobierno de la nación. Una tesis que también comparte el actual tripartito gobernante en Cataluña y, por supuesto, Convergencia i Unión, como se pone de relieve en el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía catalán aprobado el 30 de septiembre en el Parlamento autonómico.

Por otro lado, aunque la reforma del Senado (inseparable políticamente de la reforma del Estado autonómico) puede contribuir a mejorar el funcionamiento de este Estado, sería ingenuo pensar que va a resolver por sí sola las in-

suficiencias detectadas a lo largo de estos últimos veinticinco años. Tampoco sería sensato creer que la mejora de este Estado resuelva *ipso facto* el problema territorial —o nacional, si se quiere— de España, sin duda el más grave problema político, acaso el único grave, que no se ha resuelto plenamente desde la aprobación de la CE de 1978. No obstante, con todas estas cautelas, no es menos cierto que sin la reforma del Senado no se puede concebir una auténtica y profunda mejora del Estado autonómico español, que a su vez es un requisito necesario —aunque no suficiente, por desgracia— para ir resolviendo el problema territorial español. Otros instrumentos —pero éstos de carácter gubernativo y no parlamentario— que pueden ayudar a resolver este problema son la Conferencia de Presidentes, todavía con muy poco rodaje, y las Conferencias para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, que servirían de enlace entre el Gobierno de la Nación y los gobiernos autonómicos para, en el primer caso, debatir problemas que afectan a las relaciones entre las CCAA o entre éstas y el Gobierno, o bien, en el segundo caso, para fijar la posición del Gobierno, o de un ministerio, y de los ejecutivos autonómicos respecto de las decisiones de la Unión Europea que afecten al ámbito competencial de una o varias CCAA.

\* \* \*

ABSTRACT. *The main aim of this paper is to examine the constitutional reform of the spanish Senado, which has been announced by Mr. Rodríguez Zapatero in april 2004. But firstly I will have a look at the comparative Constitutional history with the purpose to analyse how other nations, over all USA and Germany, have organised their Parliament. I will examine also the controversy «unicameralism versus bicameralism» in the spanish constitutional history, including during the two years between the «Ley para la Reforma Política» and the Constitution of 1978. Then I will described briefly the composition and functions of the present Senado and I will resume the debate on this Chamber during the last quarter of century, with special mention to the General Comision of the «Comunidades Autónomas» experience. Last, but not least, I will propose some constitutional reforms to transform the Senado into a true «territorial representative Chamber», as it is defined in the article 69, 1 of the spanish Constitution.*