

**PARLAMENTO, PARTIDOS  
Y ESTADO AUTONÓMICO:  
SOBRE LA CONVENIENCIA  
DE SUPRIMIR EL SENADO**

EVA SÁENZ ROYO

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y LA DEFENSA DE LOS INTERESES TERRITORIALES: A) *El peso de los líderes autonómicos de los dos grandes partidos en el ámbito de la decisión estatal: el caso paradigmático de la ubicación de los cementerios nucleares.* B) *Los diputados en el Congreso y la defensa de intereses territoriales.* C) *Lo que nos enseña la dinámica partidista en el Congreso respecto a la participación de las CCAA en la decisión estatal.* 3. ¿LA CONVERSIÓN DEL SENADO EN CÁMARA TERRITORIAL MEJORARÍA LA PARTICIPACIÓN DE LAS CCAA EN LA DECISIÓN ESTATAL? 4. CONCLUSIÓN: LA CONVENIENTE SUPRESIÓN DEL SENADO

Fecha recepción: 17.03.2012  
Fecha aceptación: 23.07.2012

# PARLAMENTO, PARTIDOS Y ESTADO AUTONÓMICO: SOBRE LA CONVENIENCIA DE SUPRIMIR EL SENADO

EVA SÁENZ ROYO

Profesora Contratada-Doctora de Derecho Constitucional,  
Universidad de Zaragoza

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde hace muchos años ha sido lugar común en la doctrina el reconocimiento de la falta de funcionalidad del Senado tal y como hoy se estructura. A partir de esta constatación, que no podemos sino compartir, las propuestas que desde hace tiempo se formulan son para su reforma y conversión, de una u otra manera, en una cámara de representación territorial<sup>1</sup>. Y es que se considera necesario que un Estado descentralizado políticamente tenga un órgano a través del cual se posibilite la participación de los entes territoriales en la política general del Estado. Se considera que es el Senado lo que permite a los entes territoriales entrar en el proceso nacional de decisión política<sup>2</sup>. En definitiva, se considera al Senado como la «prueba de la pluralidad del Estado»<sup>3</sup>. De hecho, los que argu-

---

<sup>1</sup> La bibliografía sobre el Senado y las propuestas para su conversión en cámara territorial son ingentes. En <http://www.senado.es/docynot/index.html> se puede acceder a una relación exhaustiva y actualizada de dicha bibliografía.

<sup>2</sup> BOYELLER, N., «Intergovernmental Arrangements in Spanish and Swiss Federalism», *Regional & Federal Studies*, 4, 2006, pág. 388.

<sup>3</sup> SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., «El Patrón Federal como referencia propuesta de nuestras reformas territoriales», en TUDELA ARANDA/KNÜPLING (eds.), *España y modelos de federalismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Fundación Manuel Giménez Abad, 2010, pág. 86.

yen que España no es una federación completa, normalmente apoyan su punto de vista señalando la falta de participación de las CCAA en la toma de decisiones estatales y concretamente señalando la debilidad del Senado.

Esta generalizada percepción doctrinal caló en el ámbito político de manera que, tras el fracaso que supuso la reforma del Reglamento del Senado de 11 de enero de 1994 y tras sucesivas e infructuosas ponencias para estudiar la reforma constitucional del Senado<sup>4</sup>, el 15 de abril de 2004, el presidente del gobierno, Rodríguez Zapatero, se comprometió en el debate de investidura en el Congreso de los Diputados a impulsar la reforma del Senado. Para esta tarea el presidente anunció que el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales auxiliaría al Consejo de Estado en la elaboración del informe previo sobre dicha reforma. Si bien este anunció no cuajó en una reforma de la institución, sí que dio lugar a un interesante informe del Consejo de Estado y subsiguientes debates académicos en torno al mismo<sup>5</sup>. En todos estos trabajos se parte de la conveniencia de reformar el Senado para mejorar el funcionamiento de nuestro Estado Autonómico, aunque se discrepa en aspectos como su necesidad, oportunidad y viabilidad de la reforma, o en la forma de cómo llevarla a cabo.

Si bien tengo que reconocer mi escepticismo acerca de la viabilidad de dicha reforma, entre otras muchas cosas por la oposición que a la misma han demostrado tener los nacionalismos<sup>6</sup>, quisiera en estas líneas plantear mis serias dudas sobre la premisa inicial en la que parece haber un acuerdo general: la existencia de un déficit en la participación de las CCAA en las decisiones estatales. No olvidemos que la aceptación de dicho déficit es lo que en última instancia justificaría la modificación del Senado y su conversión en un ámbito institucional donde se producirían las relaciones de inordinación de nuestro Estado Autonómico.

Ciertamente la Constitución española sólo prevé como formas explícitas de participación de las CCAA en órganos estatales la designación «autonómica» de una parte del Senado y la iniciativa legislativa de las asambleas autonómicas. Por eso, en los últimos años y con el objetivo de profundizar en esta participación autonómica, se ha unido a estas formas de participación la propuesta autonómica al

---

<sup>4</sup> La primera a instancias del presidente F. González en 1995, después se creó en diciembre de 1996 una Comisión para el estudio de la reforma constitucional del Senado, y en junio de 2000 una ponencia con este mismo tema en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

<sup>5</sup> RUBIO LLORENTE/ÁLVAREZ JUNCO (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

<sup>6</sup> Los partidos nacionalistas en general prefieren relaciones bilaterales con el Estado antes que fortalecer una institución en sentido federal o de relación multilateral de todas las CCAA. *Vid.* al respecto, CASTELLÀ ANDREU, J. M<sup>a</sup>., «El debate sobre la reforma del Senado y su incidencia en la forma de estado y la forma de gobierno», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Cortes Generales, 2008, vol. 1, pág. 441.

Senado de candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional (LO 6/2007, de 24 de mayo) y, a través de las reformas estatutarias de 2006 y 2007, se prevén diferentes cauces para hacer partícipes a las CCAA en la producción normativa estatal<sup>7</sup>. Ninguna de estas medidas ha supuesto un cambio sustancial en la participación de las CCAA en las decisiones estatales. La segunda bien por el carácter meramente informativo que se prevé de muchas de las previsiones estatutarios bien por el vaciamiento de contenido que ha supuesto al respecto la STC 31/2010 al señalar que en nada limitan o impiden el pleno ejercicio de las competencias estatales (FJ 111). La primera, la participación de los parlamentos autonómicos en la designación de candidatos a magistrados del TC, porque finalmente, tal y como demuestra la última renovación de enero de 2011, a la dinámica territorial se sobrepone la dinámica partidista, como por otra parte parecía ya previsible<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Los nuevos Estatutos prevén la participación autonómica en la toma de decisiones de competencia estatal que afecte a los intereses de la CA respectiva tales como la planificación hidrológica; investigación, desarrollo e innovación; ejecución en materia de seguridad nuclear; regulación y planificación del sector de la energía; elaboración de estadísticas de alcance supraautonómico; decisiones sobre inmigración con especial trascendencia para la Comunidad Autónoma; planificación y programación de puertos y aeropuertos de interés general; autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas; declaración y delimitación de espacios naturales; planificación y programación de obras públicas calificadas de interés general; determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en la Comunidad Autónoma; planificación y coordinación en materia de sanidad y salud pública; establecimiento de servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con otras Comunidades Autónomas o con el tránsito internacional, negociación de tratados internacionales, etc. Las formas de instrumentar esta participación pasan desde la elaboración de informes preceptivos por parte de la CA hasta la convocatoria de la Comisión bilateral de cooperación o mecanismos de cooperación multilateral. *Vid.* ELÍAS MÉNDEZ, C., «Principales rasgos de las reformas estatutarias: ¿Hacia un Estado Autonómico cooperativo?, *Revista de Derecho de Extremadura*, núm. 3, 2008, págs. 108 y ss.

<sup>8</sup> Ya lo anunciaba el Abogado del Estado en sus alegaciones al recurso de inconstitucionalidad núm. 6729-2007: «Tras recordar los preceptos del Reglamento del Senado que regulan la elección de los miembros del Tribunal Constitucional, el representante del gobierno señala que en el momento de entrar en vigor la reforma impugnada el derecho de presentación de candidatos se atribuye a los grupos parlamentarios de la cámara alta, lo cual, desde un punto de vista de la sociología política, quiere decir que son las direcciones de los partidos y fuerzas políticas con representación parlamentaria los que realmente ejercen tal derecho a través de los grupos parlamentarios. Con la reforma recurrida la titularidad inicial del derecho de presentación de candidatos a Magistrado pasa a corresponder a las asambleas autonómicas en exclusiva, aunque desde un punto de vista de sociología política no resulte difícil predecir que serán las direcciones de los dos grandes partidos estatales las que, a través de sus parlamentarios en las distintas Comunidades Autónomas, podrán seguir proponiendo a los candidatos que consideren oportunos» (STC 49/2008, Antecedentes núm. 9.c). También sobre la poca eficacia de dicha reforma *vid.* SÁNCHEZ BARRILAO, J. F., «La participación de las CCAA en la elección por el Senado de los Magistrados constitucionales», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 23, 2009, pág. 422.

Por tanto, las vías normativas de participación de las CCAA en las decisiones estatales son escasas y poco funcionales en nuestro ordenamiento jurídico. Pero además todo intento normativo de aumentar la participación autonómica en la decisión estatal y, destacadamente, en toda posible reforma del Senado como cámara territorial, se corre el peligro de que termine imperando la lógica de los partidos a la lógica de los intereses territoriales, de manera que la reforma normativa no cumpla con la finalidad que inicialmente se pretendiese<sup>9</sup>.

En las líneas que siguen trataremos de demostrar que la participación de las CCAA en la toma de decisiones estatales no sólo depende de las previsiones normativas o de la creación un órgano *ad hoc*. Para ello se tratará de ver el peso específico que tienen los intereses territoriales en la legislación estatal aprobada en el Congreso. Por otra parte, trataremos también de analizar si realmente una modificación del Senado conseguiría una mejora sustancial de la participación autonómica deseada. Veremos como ambos análisis, individualmente considerados y en su conjunto, nos llevará a la misma conclusión. Pero no adelantemos acontecimientos.

## 2. EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y LA DEFENSA DE LOS INTERESES TERRITORIALES

El Congreso de los Diputados es por antonomasia la cámara de representación política a través de la cual la sociedad española se constituye como unidad de decisión y acción. Se dirá así, desde una perspectiva jurídica, que los diputados representan al cuerpo político entero, son representantes de la Nación.

No obstante, son ya de sobra conocidas las mutaciones que nuestro sistema de partidos ha provocado en las funciones asignadas constitucionalmente a las Cortes Españolas y a su funcionamiento. En la historia constitucional europea ya ha sido constatada la transformación que supuso en la estructura y funciones de los Parlamentos la universalización del sufragio y con ello la conversión de los partidos en protagonistas del sistema político<sup>10</sup>. El Parlamento decimonónico ideal, con parlamentarios independientes y generalistas, se convierte en un *Parlamento de Partidos* ya que son ellos los órganos de creación del Parlamento en el

---

<sup>9</sup> El profesor Vír gala admite este riesgo, si bien considera que es algo que pertenece a la cultura política y sobre lo que las normas poco pueden hacer. Vid. VÍRGALA, E., «Las relaciones de inordinación en el Estado Autonómico español», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, 2011, pág. 124.

<sup>10</sup> Sobre la evolución del papel del Parlamento en la historia política europea es muy ilustrativo SANTAMARÍA, J., «El papel del Parlamento durante la consolidación de la democracia y después», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 84, 1994, págs. 15-18.

sentido de Jellinek<sup>11</sup>, es decir, que son los que designan en este caso los parlamentarios. También resulta ya harto conocido que el Parlamento español es un *Parlamento de partidos*<sup>12</sup>.

No son tan conocidas, sin embargo, las mutaciones que el Estado Autonomo ha provocado en el funcionamiento interno de los partidos y, por ende, en la defensa de los intereses territoriales en el proceso nacional de toma de decisiones políticas.

Por una parte, es claro que los diputados que proceden de partidos que circunscriben su acción a partes determinadas del territorio nacional son públicos defensores de sus intereses territoriales y esta defensa formará parte de la conformación de la decisión estatal; una parte esencial —sobre todo cuando no existan mayorías absolutas— si consideramos la necesidad de acuerdo del partido nacional mayoritario con las fuerzas nacionalistas<sup>13</sup>. De hecho, por efecto de nuestro sistema electoral para el Congreso, esta cámara se ha convertido en la sede principal de defensa de los intereses territoriales de las CCAA con gran implantación nacionalista, es decir, fundamentalmente Cataluña a través de CIU y el País Vasco a través del PNV. La fórmula proporcional d'Hondt, adoptada desde las primeras elecciones democráticas de 1977, aplicada a circunscripciones en las que el número de escaños es menor a diez, es decir, en España 44 de las 50 circunscripciones, tiene parecidos efectos a las fórmulas mayoritarias, es decir, favorece el bipartidismo estatal. Pero aplicada en las provincias en las que un partido nacionalista tiene una fuerte implantación (caso de CIU en Cataluña y PNV en el País Vasco), la fórmula electoral también actúa a su favor. Por tanto, el sistema electoral favorece el bipartidismo estatal y a los grandes partidos autonómicos. El resultado es la tendencia al bipartidismo en los partidos de ámbito estatal, con presencia de partidos nacionalistas que sirven de bisagra cuando no existen mayorías absolutas. En este sentido, el Congreso funciona como la sede fundamental de defensa de los intereses nacionalistas y constituyen éstos una parte importante en la conformación de la decisión estatal. Como recuerda Tudela Aranda, y por poner un ejemplo de esta influencia, el último proceso de reformas estatutarias iniciado en 2006 y el comenzado con los Estatutos de Aragón y Canarias en 1996 y que finalizó con la homogeneización sustancial de las Comu-

<sup>11</sup> JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, 1976, pp. 545 y ss.

<sup>12</sup> Sobre esta realidad y los efectos que tiene sobre cada una de las funciones del Parlamento español puede verse SÁENZ ROYO, E., «El papel del Parlamento español en la democracia de partidos», *Revista de Derecho Político*, núm. 73, 2008, págs. 149 ss.

<sup>13</sup> Sobre la mayor o menor relevancia de los partidos nacionalistas en función de la existencia o no de mayorías absolutas puede verse CASTELLÀ ANDREU, J. M<sup>a</sup>, «El debate sobre la reforma del Senado y su incidencia en la forma de estado y la forma de gobierno», *ob. cit.*, pág. 440.

nidades Autónomas, fueron consecuencia, entre otras cosas, de la necesidad de acuerdo del partido nacional mayoritario con fuerzas nacionalistas<sup>14</sup>.

Pero tampoco puede desconocerse la vinculación territorial de los diputados procedentes de partidos con acción sobre todo el territorio del Estado. También a través de los dos grandes partidos nacionales, el PP y el PSOE, y por efecto del desarrollo del Estado Autonómico, adquieren un peso específico en la decisión parlamentaria diferentes intereses territoriales.

El desarrollo del Estado Autonómico ha tenido como uno de sus primeros efectos las cada vez mayores cuotas de poder en manos de los líderes autonómicos de los dos grandes partidos de ámbito nacional. El progresivo proceso de descentralización política y la legitimidad democrática de los líderes autonómicos les dan a éstos un peso específico dentro de los partidos de ámbito nacional que tiene su repercusión o bien directamente en la toma de decisiones del Congreso de los Diputados o indirectamente a través de los diputados elegidos en sus circunscripciones. Analizamos a continuación estos dos efectos sobre el funcionamiento del Congreso de los Diputados.

*A) El peso de los líderes autonómicos de los dos grandes partidos en el ámbito de la decisión estatal: el caso paradigmático de la ubicación de los cementerios nucleares*

Son muchos los ejemplos que podrían ponerse en los que se visualiza el peso de los líderes autonómicos de los dos grandes partidos, y con ello de sus particulares «intereses territoriales», en el ámbito de la decisión estatal. Sólo considerando la creciente importancia de los «poderes autonómicos» dentro de los dos grandes partidos nacionales puede entenderse, por ejemplo, la construcción de algunas infraestructuras que luego han demostrado ser innecesarias —pienso por ejemplo en el AVE Toledo-Albacete que ha tenido que ser anulado porque sólo lo utilizaban diariamente unos 9 viajeros—, o, por ejemplo, sólo así puede entenderse el apoyo del Partido Popular al Estatuto de Autonomía de Andalucía y con ello a preceptos similares a los del Estatuto de Autonomía de Cataluña que el mismo partido recurrió ante el Tribunal Constitucional<sup>15</sup>. Me gustaría, no obs-

<sup>14</sup> TUDELA ARANDA, J., «¿Reforma constitucional en clave federal? (Sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151, 2011, pág. 239.

<sup>15</sup> Tal y como señala el profesor Contreras, el pacto entre los dos grandes partidos sobre la reforma estatutaria andaluza se forjó por intereses políticos propios de cada partido en el ámbito de la respectiva Comunidad. *Vid.* CONTRERAS CASADO, M., «Las reformas de los Estatutos de Autonomía. Viejos y nuevos tiempos en la construcción del Estado autonómico», *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 11, 2006, pág. 31.

tante, centrarme en un caso de reciente resolución y que me parece paradigmático de lo que aquí queremos subrayar. Es el supuesto de la ubicación de un cementerio nuclear centralizado<sup>16</sup>. La fijación de esta ubicación es competencia estatal, pero se trata de una decisión difícil que ha encontrado la constante oposición durante casi treinta años de los diferentes líderes autonómicos de los dos grandes partidos.

En primer lugar, hay que señalar que se trata ésta de una competencia exclusiva del Estado, donde en teoría las CCAA no tienen jurídicamente nada que oponer. Así lo constata la STC 14/2004, de 12 de febrero, que confirma que es al Estado central al que le corresponde la decisión sobre la ubicación de un cementerio nuclear. Esta sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley aragonesa de ordenación del territorio aprobada en 1998 entre cuyas directrices se afirmaba que «se prohibirá la instalación de almacenes de residuos nucleares que no hayan sido generados en Aragón». Se trata éste supuesto de una juridificación del conflicto político entre el interés del Estado y el interés autonómico que hacía años se estaba generando en torno a este tema. Tal y como señala la STC 14/2004, en base a la competencia estatal para establecer las bases del régimen energético, «corresponde, en suma, al legislador básico... decidir si los residuos generados en una Comunidad Autónoma han de ser necesariamente almacenados en la misma Comunidad, o si, por el contrario, resulta más adecuado distribuir estratégicamente los centros de producción y los almacenes de residuos de esta modalidad de energía, teniendo como referencia el conjunto del territorio nacional, según las pautas que estime convenientes... la normativa básica dictada en esta materia, al ordenar el sector de la energía nuclear y radioactiva, ha optado por un sistema abierto a todo el territorio nacional, y no por un modelo de gestión intraautonómica de los residuos que se produzcan». En definitiva, es el legislador básico, el Estado, el competente para determinar la gestión de los residuos radioactivos.

Se trata ésta además de una decisión que afecta al interés general y que tiene cierto carácter urgente si tenemos en consideración el coste económico de no tomarla. España es el único país de la Unión Europea que, con centrales nucleares en funcionamiento desde los años setenta (en 1968 se inaugura Zorita y en 1970 se inaugura Garoña), aún carece de sistema centralizado de gestión de los residuos ra-

<sup>16</sup> Sobre el origen del conflicto y su evolución puede verse SOSA WAGNER/FUERTES, *El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica*, Marcial Pons, 2010, págs. 41-70. El caso de la tardanza en la ubicación de un cementerio nuclear centralizado es uno de los ejemplos que ponen los autores de este libro para demostrar «la falta de territorio del Estado» y la dificultad para determinar qué poder público tiene capacidad para decidir y gestionar el interés público. Para ilustrar este caso también se han consultado los diversos medios de comunicación escrita de los días 30 y 31 de diciembre de 2011, que es cuando se toma la decisión sobre la ubicación del cementerio nuclear.

radioactivos de alta intensidad. La falta de este cementerio obligó a llevar a Francia cuatrocientas toneladas de residuos de la central de Vandellós I, firmando un contrato para que se alberguen los residuos hasta el año 2010. Se habla de un pago aproximado de casi 250 millones de euros. Además de esa contrapartida, se cuenta que hay altas penalizaciones si el primer transporte no se realizaba antes del día 31 de diciembre de 2010. Alrededor de 60.000 euros por día de retraso. Ya con anterioridad también se habían enviado al Reino Unido residuos radioactivos con el compromiso de retornarlos en 2008. En 2008 se publica que España ha pagado al Reino Unido —para evitar la vuelta de los residuos de Garoña y retrasarla hasta el año 2015— 34,5 millones de euros. Por otra parte, cada día que pase a partir del primero de enero de 2011, el coste a pagar por albergar nuestros residuos radioactivos en Francia es aproximadamente de 60.000 euros.

Pues bien, desde la aprobación del plan energético nacional de 1983 se toma conciencia de la necesidad de gestionar los residuos radioactivos y ya entonces el Congreso de los Diputados insistió en la necesidad de que «el gobierno remita a las Cortes Generales, antes de junio de 1985, un proyecto de Ley sobre emplazamientos de almacenamiento». La estrategia inicial respecto a los residuos de alta actividad era una formación geológica profunda, aunque la fuerte oposición ciudadana parece provocar sucesivos vaivenes respecto a esta propuesta inicial en los sucesivos «planes generales de residuos radioactivos». Es el plan general de residuos radioactivos de 2006 el que, ante la saturación de las piscinas de las centrales nucleares y ante la necesidad apremiante de solucionar el problema de los residuos, se marca como objetivo construir un almacén temporal centralizado (en adelante, ATC). Se apuesta con ello por un almacén en superficie y se descarta el geológico. La ubicación de un cementerio nuclear para los residuos radioactivos de alta intensidad tarda en decidirse nada más y nada menos que veintiocho años, fijándose en la localidad de Viñar de Cañas el 30 de diciembre de 2011. ¿Por qué esta tardanza?

Sin duda alguna es una decisión política difícil que provoca muchas manifestaciones en contra. Pero sobre todo encuentra la oposición de los líderes autonómicos de los dos grandes partidos nacionales.

Ya en 1987 Enresa comenzó trabajos en Salamanca en busca de un lugar donde enterrar los residuos nucleares. Se montó tal escándalo que un joven José María Aznar (PP), entonces en la oposición en Castilla y León hizo bandera de su oposición al cementerio y acabó de presidente de la Junta en junio.

En 1988 frente a la posible ubicación en Trillo, el entonces presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha aseguraba «que no se instalaría el almacén de residuos nucleares en Trillo», estando en el gobierno de la nación su mismo partido político. El Ministro de Industria y Energía empezó a modificar su criterio. Desde entonces hasta la actualidad las diferentes propuestas para su ubicación han encontrado la firme oposición de los líderes autonómicos correspondientes.

Finalmente, el 30 de diciembre de 2011 se fija la ubicación en Viñar de Cañas (Cuenca). Previamente los líderes autonómicos del PSOE (Barreda) y del PP (Dolores de Cospedal) habían manifestado su oposición a la ubicación del cementerio en Castilla La Mancha. Incluso con sendas polémicas. El señor Barreda se enfrentó con el Ministro de Industria de su mismo partido quien, en unas primeras declaraciones que luego tuvo que rectificar señaló que «una decisión municipal y lo que opine el señor Barreda no tiene ninguna importancia». Por su parte, Dolores de Cospedal (PP) llegó a expedientar al alcalde de Yebra (Guadalajara) por aspirar al almacén nuclear.

Parece, pues, que finalmente llega a primar el interés general sobre el interés territorial o como bien expresaría el señor Barreda: «Cospedal manda más en el PP que yo en el PSOE. Si yo conseguí que Sebastián me dijera que sólo vendría si yo no me oponía, ella podía haber hecho lo mismo». Según Barreda, Cospedal ha preferido ser «secretaria general del PP que presidenta de Castilla-La Mancha».

No obstante, en el proceso nacional de decisión política se toman en consideración los intereses autonómicos. Por una parte, se descarta Ascó en Tarragona, el favorito en las quinielas, por la fuerte oposición del presidente autonómico catalán (Arthur Mas) a que el cementerio se ubique en Cataluña. Por otra parte, también se tienen en consideración los intereses autonómicos del Partido Popular en Castilla La Mancha y en la Comunidad Valenciana. Guadalajara, que era candidata preferente para la ubicación, ha sido una provincia clave en las elecciones autonómicas (finalmente fue la que dio la victoria a Cospedal frente a José María Barreda en el 2011), mientras Cuenca es un remanso político. Desde 1986, todas las elecciones generales han acabado con el mismo resultado: dos escaños para el PP y uno para el PSOE. Los populares no se jugaban mucho allí, así que a pesar de situarse por detrás en el orden de preferencia según el «Informe de propuesta de emplazamientos candidatos para albergar el almacén temporal centralizado (ATC) y su centro tecnológico asociado», se considera preferible desde un punto de vista político. Por último, también se descarta Zarra (Comunidad Valenciana) a pesar de estar también por delante en el orden de preferencia a Viñar de Cañas. Terminaremos esta narración con las expresivas declaraciones del presidente de la Comunidad Valenciana (PP), según el cual la no ubicación en Zarra ha sido posible:

*«(...) gracias a la defensa que desde este Consell se ha hecho para que no pueda venir ese almacenamiento de productos nucleares a nuestro territorio, hemos conseguido, de forma complementaria con la sensibilidad del nuevo gobierno, que no venga a la Comunidad Valenciana. Quiero agradecer al Ministro, José Manuel Soria, el que haya entendido lo que son nuestras peticiones y no haya elegido Zarra como destino para ese cementerio».*

Creo que este es un claro ejemplo del peso que ejercen los líderes autonómicos en el proceso nacional de decisión política, incluso cuando ésta corresponde

en exclusiva, según la normativa vigente, al Estado. Veamos a continuación el papel que a este respecto juegan los diputados nacionales en el Congreso de los Diputados.

*B) Los diputados en el Congreso y la defensa de intereses territoriales*

Es una realidad que hoy en el Parlamento español el partido político constituye un elemento esencial de la relación representativa. Hoy por hoy los partidos políticos no se limitan a facilitar el proceso electoral al reducir a unos pocos los programas en litigio o a facilitar el funcionamiento de las cámaras a través de los grupos parlamentarios. Son ellos los protagonistas tanto del proceso electoral como del funcionamiento interno de las cámaras. La inclusión en las listas electorales del diputado depende del partido político y el hecho de que el candidato se haya presentado por las listas de un partido no comporta sólo un vínculo asociativo, aunque el reconocimiento constitucional del mandato representativo haga que no incida sobre el título jurídico de la elección<sup>17</sup>. En definitiva, los partidos políticos son los protagonistas de la vida parlamentaria a través de los grupos parlamentarios.

Al margen de las cuestiones que suscita el reconocimiento constitucional del mandato representativo, lo que aquí nos importa subrayar es que es a partir de la dinámica partidista interna como se explican las dinámicas parlamentarias. Efectivamente los diputados actualmente están sometidos a la disciplina partidaria, pero además por efecto de la descentralización de las estructuras partidistas, los diputados nacionales están sometidos fundamentalmente al aparato burocrático autonómico del partido. La vinculación del diputado con el territorio particular no es resultado de un sistema electoral como el anglosajón sino que es resultado de nuestro sistema de partidos y la federalización de los mismos. Esto explica la defensa de intereses territoriales que en gran medida hacen los diputados nacionales de los dos grandes partidos políticos, el PP y el PSOE.

Ciertamente para los «barones territoriales» de los partidos resulta poco atractivo un escaño en las Cortes Generales. De hecho, salvo el diputado que aspire a ser presidente del gobierno, el Congreso de los Diputados no suele servir de «ante-cámara» para acceder a la condición ministerial<sup>18</sup>, a diferencia de las demás democracias europeas<sup>19</sup> y juega un papel cada vez más reducido en la confi-

<sup>17</sup> Sobre esta cuestión recientemente TORRES DEL MORAL, A., «Réquiem por el mandato representativo», *Revista de Derecho Político*, núm. 81, 2011, pág. 31.

<sup>18</sup> BOTELLA, J., «Parlamento y carreras políticas», en Ramírez, *El Parlamento a debate*, Trotta, Madrid, 1997, págs. 149-152.

<sup>19</sup> Vid. BLONDEL/THIÉBAULT (eds.), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, MacMillan, London, 1991, págs. 44 y ss.

guración de la carrera política profesional, que se desarrolla mejor en niveles territoriales inferiores, bien política autonómica o política local.

Pero son los líderes territoriales de los partidos de ámbito nacional los que en su mayor parte y con alguna excepción proceden a la selección de los candidatos al Congreso, convirtiéndose éstos en gran medida en defensores de intereses partidistas territoriales. De hecho su re-inclusión en listas dependerá no de la dirección nacional del partido ni de la dirección del grupo parlamentario, sino fundamentalmente del aparato burocrático del partido de su territorio. Por tanto, en caso de supuesta discrepancia en una decisión parlamentaria entre la dirección nacional del partido y la dirección autonómica, el diputado nacional tendrá claro de parte de quién debe estar. Esta realidad, sin bien no muy patente ya que se desarrolla en el ámbito interno de los partidos y sólo excepcionalmente se expresa con una indisciplina parlamentaria, es la que en gran medida explica algunos comportamientos parlamentarios.

Así, por ejemplo, y volviendo al tema de la ubicación de un cementerio nuclear, no debe sorprendernos que si bien en diciembre de 2004 todos los grupos parlamentarios presentes en la Comisión de Industria y Energía del Congreso de los Diputados acordaron por unanimidad la construcción de un almacén temporal centralizado, en el año 2006 se leía en los periódicos que diputados que habían aprobado en el Congreso la creación del almacén ahora alentaban las protestas contra la ubicación del mismo en su territorio<sup>20</sup>. O que en este mismo tema, el del cementerio nuclear, nada menos que el portavoz de la Comisión de Industria, Turismo y Comercio del grupo parlamentario socialista en el Congreso, diputado por la circunscripción de Guadalajara, cuando a comienzos de 2010 el ayuntamiento de Yebra (Guadalajara) presenta su candidatura para albergar el cementerio nuclear y el señor Barreda expresa su oposición, mantenga la misma posición que la de su líder autonómico, y no la del gobierno de la nación, que en su caso es el que en teoría apoya<sup>21</sup>.

Resultan a este respecto también muy ilustrativos los casos de decisiones estatales en materia de agua que conllevan conflictos territoriales y que reflejan la posición territorialista que mantienen los diputados nacionales.

<sup>20</sup> SOSA WAGNER/FUERTES, *El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica*, ob. cit., p. 59.

<sup>21</sup> Sin duda alguna era una posición delicada la de ser portavoz de la Comisión de Industria y manifestarse en contra de la ubicación del ATC en Guadalajara. Sin embargo, las presiones territoriales pesaron sobre la defensa del interés general e, incluso, terminó acudiendo a la manifestación celebrada contra el ATC. Para ver sus manifestaciones en contra de la instalación del ATC en Guadalajara *vid.* <http://www.psoe.es/provinciadeguadalajara/docs/437498/page/comunicado-jesus-ali-que-diputado-nacional-del-psoe-guadalajara.html>; los medios de comunicación locales publican su decisión de ir a la manifestación: <http://www.elheraldodelhenares.es/pag/noticia.php?cual=4113>

En 1993 se presenta el primer «anteproyecto» de plan hidrológico en el que, junto a importantes obras, se consideraban también los trasvases entre las cuencas. En concreto, se preveía un trasvase del Ebro de más de 2000 hm<sup>3</sup>. Comienza entonces una tensión entre las regiones que se vio incrementada con el paso del tiempo y el agravamiento de una época de gran sequía (1993-1995). Los entonces presidentes de Castilla-La Mancha (PSOE) y Aragón (PSOE) se enfrentaron a los trasvases acordados por el gobierno socialista, provocando también enfrentamientos con los presidentes autonómicos de Murcia y Valencia, también socialistas.

Tras la victoria electoral del Partido Popular, se retrasa la aprobación de la planificación hidrológica. Por entonces se aprueban los diferentes planes de cuenca, que utilizaban diferentes parámetros para describirlas. Para su coordinación se hace necesario elaborar un «libro blanco del agua». En él se proponía el trasvase de cerca de 1000 hm<sup>3</sup> a las cuencas mediterráneas. Con estos datos se elabora y presenta el proyecto de ley de plan hidrológico nacional, en el que se fijó las condiciones para la transferencia del caudal del Ebro. La tramitación se inició y fue muy contestada. El PSOE se opuso al proyecto y ofreció como alternativa la construcción de más de una treintena de desaladoras. No obstante, si bien la posición de las direcciones nacionales de los partidos era clara, las fracturas territoriales dentro de cada partido pronto se hicieron notar. En el PSOE, Aragón manifestó una oposición contundente al trasvase, si bien los socialistas de la Vega Baja y Vinalopó (Comunidad Valenciana) y Almería apoyaron la aprobación del plan. En el Partido Popular las discrepancias se produjeron entre los representantes de Aragón y Cataluña.

La defensa de intereses territoriales en el Congreso de los Diputados resulta evidente si analizamos los votos y las ausencias en la aprobación final del plan hidrológico nacional.

En primer lugar, el plan se aprobó con los votos de los diputados de CIU, que reconoció que había conseguido compensaciones económicas para la zona y, sobre todo, la creación de un consorcio presidido por la Generalitat de Cataluña para aprobar un plan específico del delta del Ebro. También contó con los votos de los representantes canarios, que también habían conseguido el compromiso de ciertas inversiones. Queda con ello de manifiesto cómo el Congreso se convierte en la sede principal de defensa de los intereses territoriales de las CCAA con implantación nacionalista.

Pero resulta también llamativo cómo los diputados socialistas, que siguiendo la dirección nacional debían oponerse a la aprobación del plan, anteponen los intereses territoriales. En estos supuestos, más que una indisciplina parlamentaria propiamente dicha, con votos diferentes a los marcados por la dirección del partido nacional, se produjeron ausencias de la sede parlamentaria en dicha votación, de manera que no queda constancia de voto en contra. Así se produjo con

diputados socialistas de Murcia, Almería o Alicante a la hora de la aprobación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, de Plan Hidrológico Nacional.

En materia de aguas son muchos los ejemplos de ausencias parlamentarias de diputados que manifiestan así su defensa de intereses territoriales. Así, por ejemplo, una vez derogadas las disposiciones relativas al trasvase de las aguas del Ebro por Real Decreto-Ley, de junio de 2004, se producirían situaciones semejantes con diputados del PP de Aragón frente a proposiciones presentadas por su partido a favor de los trasvases. El tema todavía no se ha concluido. Cuando se escriben estas líneas vuelve a resurgir el debate del trasvase del Ebro y con él la territorialización del conflicto. Volveremos a ver cómo es la dinámica partidista territorial la que explique muchos de los comportamientos parlamentarios.

*C) Lo que nos enseña la dinámica partidista en el Congreso respecto a la participación de las CCAA en la decisión estatal*

Quizás en el plano teórico no pueda sostenerse que el Congreso sea estrictamente una cámara de representación territorial si entendemos por tal cuando «la representación se articula de manera tal que a través de ella adquieren voz propia las diversas partes territorialmente diferenciadas de la comunidad política única»<sup>22</sup>, es decir, cuando los territorios se incorporan como tales al proceso de formación de la voluntad del Estado. Pero la participación de los intereses territoriales en la decisión estatal es una realidad en el Congreso y la misma no requiere necesariamente de una cámara de representación territorial.

Del análisis del funcionamiento del Congreso de los Diputados y su evolución en los últimos años derivada del desarrollo del Estado autonómico se concluye la importancia que tienen los partidos en la práctica parlamentaria y, con ello, el peso creciente de los intereses no sólo nacionalistas, sino también territoriales en las decisiones estatales. Probablemente unos y otros no están en equilibrio y exista una cierta asimetría; asimetría que, por otro lado, no es sino el resultado del propio juego del sistema electoral y la presencia en España de dos Comunidades Autónomas con fuerte arraigo nacionalista. Asimetría quizás necesaria para introducir en nuestro sistema elementos confederales que no destruyan la viabilidad del sistema. En definitiva, el grado de participación de los entes territoriales en la decisión estatal no depende tanto de la existencia de una cámara institucional dirigida a tal fin, sino del sistema de partidos y de los elementos circunstanciales que explican su funcionamiento.

---

<sup>22</sup> *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. La reforma del Senado*, Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pág. 184.

No creo, pues, que pueda considerarse que en nuestro Estado Autonómico pueda hablarse propiamente de un déficit de la participación de las CCAA en las decisiones estatales; premisa que en última instancia justificaría la conveniente conversión del Senado en una cámara territorial. No obstante, siempre podría objetarse que dicha participación podría verse mejorada sustancialmente mediante la creación de un órgano *ad hoc* y no dejarla a la siempre imprevisible dinámica partidista. A analizar dicha posibilidad dedico el siguiente epígrafe.

### 3. ¿LA CONVERSIÓN DEL SENADO EN CÁMARA TERRITORIAL MEJORARÍA LA PARTICIPACIÓN DE LAS CCAA EN LA DECISIÓN ESTATAL?

La Constitución española ha mantenido la estructura bicameral de las Cortes Generales que, desde 1834, con la excepción del período de la II República, ha caracterizado la estructuración del poder legislativo en España. El valor añadido, en definitiva, el sentido que en una sociedad democrática pueda tener una segunda cámara, se especifica en el art. 69.1 CE al configurar el Senado como la «cámara de representación territorial».

Probablemente, aunque los trabajos constitucionales iniciales pudieran pretender otra cosa<sup>23</sup>, el Senado actual no es realmente otra cosa sino lo que finalmente se prevé en la Constitución. El elemento de territorialidad de la cámara alta, respecto a los senadores elegidos por sufragio universal, es el sistema de distribución de escaños. Los constituyentes no pretendían un Senado federalizante ya que, «ni lo pretenden los partidos nacionalistas que ya enarbolaban la bandera del bilateralismo, ni el sistema autonómico dejaba de ser un embrión rodeado de incertidumbres»<sup>24</sup>. El Senado es lo que los constituyentes quisieron que fuera: básicamente una cámara que duplica la representación política del Congreso y más bien de segunda lectura con una intervención restringida en el ejercicio de la potestad legislativa. La participación legislativa del Senado se limita a la incorporación de enmiendas o la adopción de un veto, a reserva de que el Congreso las acepte o lo levante.

---

<sup>23</sup> El art. 60 del Anteproyecto de Constitución preveía la designación de los senadores por las asambleas autonómicas con arreglo a un sistema proporcional y teniendo el Senado sólo veto suspensivo. Al respecto *vid.* VÍRGALA, E., «Las relaciones de inordinación en el Estado Autonómico español», *ob. cit.*, pág. 114.

<sup>24</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., «Sobre la reforma del Senado», en Rubio Llorente/ Álvarez Junco, *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pág. 764.

A partir de esta constatación, la cuestión es dilucidar si hoy es o no sostenible una cámara con una clara falta de funcionalidad y si, como reclama la mayor parte de la doctrina, la solución es su modificación o reforma, de una u otra manera, en una cámara de representación territorial de manera que mejore sustancialmente la participación de las CCAA en el proceso nacional de decisión política. Lo que aquí trataremos de demostrar es que ninguna de las propuestas de reforma planteadas desde la doctrina consigue sustituir las afinidades partidistas por afinidades territoriales de manera que es el sistema de partidos y el peso que en su seno tienen los intereses territoriales el elemento clave para graduar el peso de las CCAA en las decisiones estatales y no la creación de una cámara *ad hoc*.

Ya hemos visto como en el seno del Congreso de los Diputados pesan los intereses partidistas territoriales en la conformación de la decisión nacional. Pero quizás podría plantearse la necesidad de una cámara en la que adquieran voz propia las diversas partes territorialmente diferenciadas de la comunidad política única. Es decir, una cámara que tuviese otros criterios de selección distintos al Congreso y que permitieran visualizar expresamente a los territorios.

A este respecto, se podría señalar que la segunda cámara debería introducir elementos de selección de sus miembros diferentes a los de la primera de la manera que mientras la primera cámara fuera elegida por el voto igual de todos los ciudadanos, sin atención alguna al lugar en el que viven o depositan sus votos —lo cual exigiría ya una modificación del sistema de elección para el Congreso—; la segunda cámara introdujera criterios de carácter territorial, de manera que o bien al estilo alemán la representación territorial se haga a partir de su organización gubernamental o bien se atribuyera el mismo número de representantes a todos los territorios. Esta última es la fórmula para configurar el Senado de los Estados Unidos y el Ständerat suizo —en este último caso con alguna modulación—. De esta manera, se diría, el cuerpo político es representado así en su unidad y en su diversidad.

Si se optara por la primera de las opciones, el optar por una cámara similar al *Bundesrat* alemán, señalaría tres objeciones. En primer lugar, es verdad que el *Bundesrat* alemán es una excepción en el derecho comparado y más que una cámara de representación territorial es un órgano *sui generis*. Pero esta constatación no me parece que nos impediría adoptarlo como propio. Lo que me parece relevante es que su funcionamiento sigue determinado por la dinámica partidista. En el *Bundesrat* alemán cada uno de los *Länder* está presente en él a través de miembros de sus respectivos gobiernos y el voto de cada *Land* es siempre único. En este caso la representación política es sustituida por una representación de los gobiernos de los distintos territorios. Sin embargo, incluso en este caso, la experiencia muestra que las voluntades en el seno del *Bundesrat* siguen la lógica propia del Estado de partidos, de manera que el partido o coalición de partidos que ocupa el gobierno de cada uno de los *Länder* utiliza el Consejo como instalación para apoyar o combatir al partido o partidos en cuyas manos está el go-

bierno del Estado<sup>25</sup>. Me temo que en el caso de implantar este modelo en España los intereses partidistas seguirían determinando el funcionamiento de la cámara ya que también los líderes autonómicos se someten a la disciplina partidaria y su futuro depende de los propios partidos. De hecho esos intereses partidistas ya se superponen en órganos de cooperación intergubernamental como el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Recordemos las palabras expresivas del señor Beteta, por entonces Consejero de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid, que respecto a la reforma de 2009 del modelo de financiación señalaba: «A Madrid no le gusta el modelo, pero, por disciplina de partido, nos vamos a abstener»<sup>26</sup>.

En segundo lugar, señalaría que la introducción de una segunda cámara con distinto criterio de selección podría, en caso de tener una mayoría en esta segunda cámara la oposición del partido que gobierna el Estado, convertirse en una sede de bloqueo de las decisiones estatales. Recordemos a este respecto un ensayo de Thomas Darnstädt —*La trampa del consenso*— que nos ilustra sobre el problema de la «República bloqueada».

Por último, señalaría que las funciones que en Alemania cumple el Bundesrat pueden ser llevadas a cabo sin necesidad de constituir una cámara específica al respecto. Se trata de un órgano que constituye la sede general de las relaciones entre el gobierno estatal y los ejecutivos autonómicos, si bien este tipo de relaciones se gestan y se desarrollan al margen del propio órgano<sup>27</sup>. Las relaciones intergubernamentales entre el centro y los territorios se han desarrollado en el resto de los Estados políticamente descentralizados sin necesidad de la creación de órganos específicos, y sus resultados son muy similares. Por otra parte, su función de hacer partícipes a los gobiernos autonómicos en la elaboración de las leyes estatales también puede y de hecho se ha puesto en práctica en España mediante órganos de cooperación que no han resultado demasiado efectivos<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> ARTHUR BENZ, «Las Relaciones Intergubernamentales en el Federalismo Alemán: Adopción compartida de decisiones y dinámica de la cooperación horizontal», en TUDELA ARANDA/ KNÜPLING, *España y modelos de federalismo*, ob. cit., págs. 273-274. Una descripción muy expresiva de este fenómeno en DARNSTÄDT, T., *La trampa del consenso*, Editorial Trotta/Fundación Alfonso Martín Escudero, 2005, págs. 81 y ss.

<sup>26</sup> Palabras que recuerda el señor Franco Rubio en la mesa redonda transcrita en PAU I VALL (coord.), *La financiación autonómica. XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Par-lamentos*, Tecnos/AELPA, 2010, p. 339.

<sup>27</sup> ARROYO GIL, A., «Las Relaciones Intergubernamentales en el Federalismo Alemán: el Bundesrat o Consejo Federal alemán», en TUDELA ARANDA/KNÜPLING, *España y modelos de federalismo*, ob. cit., pág. 233.

<sup>28</sup> Sobre la similitud en el funcionamiento de nuestras relaciones intergubernamentales con otros Estados Federales y específicamente sobre la utilización de las mismas para la participación de los gobiernos autonómicos en la decisión estatal *vid.* SÁENZ ROYO, E., «Las relaciones intergubernamentales de carácter vertical en el Estado Autonomico: el ser, el deber ser y posibles retos de futuro», *REDC*, núm. 94, 2012 (en prensa).

Por tanto, la transformación del Senado en una cámara de funcionamiento similar al *Bundesrat* alemán no impediría que esta nueva cámara se siguiese rigiendo por criterios partidistas, sino que además podría, en caso de tener una mayoría de la oposición del partido que gobierna el Estado, convertirse en una sede de bloqueo de las decisiones estatales. Por otra parte, sus funciones pueden llevarse a cabo a través de relaciones intergubernamentales que pueden adaptarse mejor a las circunstancias de cada momento.

Si se optara por la fórmula seguida en EEUU habría que señalar dos tipos de objeciones. En primer lugar, resulta que a pesar de contar con una segunda cámara la práctica demuestra la cada vez menor influencia de los poderes estatales en la decisión federal, lo cual no hace sino reafirmar la convicción señalada de que la participación de los intereses territoriales en la decisión federal no depende de la existencia de una segunda cámara. En EEUU, a pesar de la existencia de una segunda cámara, tal y como se observa por parte de la doctrina<sup>29</sup>, existe actualmente una tendencia a la pérdida real de influencia de los poderes estatales y locales en el proceso de toma de decisiones federales, frente a una cada vez mayor influencia de grupos de interés a favor de la uniformidad en las regulaciones y, por tanto, a favor de una centralización de las competencias. Un proceso que en gran medida se explica por el progresivo encarecimiento de las campañas electorales y la necesidad de más fondos por parte de los candidatos para salir en los medios de comunicación de masas, para lo cual se utilizan las estructuras partidistas nacionales o potentes grupos de interés que marginan el protagonismo histórico de las estructuras partidistas de ámbito estatal y local, con su consiguiente pérdida de influencia<sup>30</sup>.

Por otra parte, tal y como reconoce el Informe del Consejo de Estado, la solución del Senado de EEUU deriva de que el Estado Federal es fruto del acuerdo entre Estados preexistentes, y ello encaja poco con nuestro Estado Autonómico donde los territorios entre los que el poder se divide han sido delimitados por el poder único de un Estado hasta ese momento unitario<sup>31</sup>.

Esta situación obligaría a establecer alguna relación entre la representación de los territorios y su dimensión demográfica. Así, por ejemplo, en Austria ningún

<sup>29</sup> ZIMMERMAN, J. F., *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*, State University of New York Press, Albany, 2008, págs. 58 ss; KINCAID, J., «From Cooperative to Coercive Federalism», *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 509, 1990, pág. 149; STEPHENS/WIKSTROM, *American Intergovernmental Relations. A Fragmented federal polity*, New York, Oxford, Oxford University Press, 2007, págs. 5-6, 35-36.

<sup>30</sup> Sobre los efectos que esta dinámica supone en la centralización de competencias en EEUU *vid.* SÁENZ ROYO, E., «La reforma sanitaria de Obama en el marco del federalismo americano», *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2011, págs. 8 ss.

<sup>31</sup> *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. La reforma del Senado, ob. cit.*, pág. 186.

*Land* puede tener más de doce miembros en el *Bundesrat*, esto es, cuatro veces más que el *Land* menos poblado, al que la Constitución le asegura en todo caso tres escaños. ¿Pero esa combinación de representación de los territorios y su dimensión demográfica no es la que precisamente existe en cierta forma ya para la elección de los miembros del Congreso de los Diputados en España?

Precisamente uno de los elementos más contestados desde determinados sectores políticos del sistema electoral para el Congreso de los Diputados actual es la diferencia del valor del voto de los ciudadanos de las diferentes circunscripciones electorales. Esta diferencia del valor del voto se deriva de la asignación de un mínimo de dos escaños por circunscripción electoral, independientemente de la población (68.2 CE y 162.2 LOREG). El resto de los escaños se atribuyen en función de la población, de manera que en los criterios de selección de los miembros del Congreso ya se está combinando criterios de representación puramente política y criterios de representación territorial.

La creación de un Senado que responda a criterios territoriales modulados por criterios demográficos no haría sino duplicar en dos órganos lo que puede y se está haciendo en uno solo, siendo además que en los dos casos la dinámica partidista sería la determinante. Quizás en este punto cabría plantearse la necesidad de modificación de la circunscripción electoral para el Congreso, sustituyendo la provincia por la Comunidad Autónoma. Esta medida resultaría en un sistema más equitativo en términos de proporcionalidad y por otra parte más representativo de las CCAA.

En definitiva, la dinámica interna de las segundas cámaras en los Estados Federales está determinada por la dinámica de partidos de manera similar a lo que ocurre en las primeras cámaras y el grado de participación de los entes sub-estatales en las decisiones federales dependerá más de esa dinámica partidista que de la existencia de una segunda cámara. Además la incorporación de una segunda cámara puede provocar más problemas que resolverlos ya que puede llevar a una situación de bloqueo institucional, además de crear otros problemas de difícil resolución como el de su relación con el Congreso. Nuestro sistema actual permite ya suficientes cauces de participación de las CCAA en la decisión estatal. Por una parte, como hemos visto arriba, la dinámica interna del Congreso de los Diputados responde en gran medida a un juego de intereses territoriales fruto de la federalización de los partidos. Además el criterio de selección de los diputados ya combina criterios estrictamente demográficos con criterios territoriales y permite que las CCAA con fuerte implantación nacionalista puedan ver reflejados convenientemente sus intereses. Por otra parte, las relaciones de colaboración y cooperación entre el gobierno del Estado y los de los distintos territorios no necesitan para su articulación la creación de ningún órgano específico, sino que pueden encauzarse, y de hecho se encauzan, a través de instrumentos como las conferencias sectoriales.

#### 4. CONCLUSIÓN: LA CONVENIENTE SUPRESIÓN DEL SENADO

Hoy en día el Senado, como es compartido por la generalidad de la doctrina, ni cumple ninguna funcionalidad diferente a la del Congreso, pero además, tal y como sostenemos en este artículo, ni es necesario que la cumpla ni su reforma garantizaría cumplirla. No se trata aquí de optar por la supresión del Senado a partir de un juicio pesimista sobre la capacidad de que las clases políticas actuales puedan llegar hoy a una reforma que sirva con eficacia los objetivos perseguidos. Se trata de afirmar la supresión del Senado como una necesidad —o mejor conveniencia— a partir de una premisa y de una doble constatación.

Partimos de la premisa de que hoy el Senado no cumple ninguna funcionalidad diferente a la del Congreso. Incluso cuando el Senado, con una composición algo diferente a la del Congreso, ha tratado de boicotear las decisiones del Congreso de los Diputados, se ha constatado la futilidad de su oposición ya que la misma ha sido superada por una nueva decisión correctora del Congreso<sup>32</sup>. Como ha dicho algún autor, la sensación que queda en la ciudadanía es que el Senado «se dedica a una especie de filibusterismo en los medios, inútil en los resultados»<sup>33</sup>.

La opción por su supresión y no por su reforma parte de una doble constatación: por un lado, la no necesidad de una cámara *ad hoc* para conseguir una eficaz participación de las CCAA en la decisión estatal; por otra parte, la constatación de que una conversión del Senado en una cámara territorial no garantizaría una mejora de la participación autonómica conseguida por otras vías.

Desaparece así la justificación de una Segunda cámara y se impone la reflexión de Sièyes según el cual no tiene demasiado sentido tener dos cámaras, ya que, si las dos están de acuerdo, una de ellas es inútil y, si no lo están, una de ambas no representa a la voluntad general<sup>34</sup>. Su supresión no es una necesidad estrictamente ya que en cuanto que no constituye actualmente un problema ni tampoco es obstáculo o rémora para el funcionamiento legislativo<sup>35</sup>; su supresión

<sup>32</sup> Por ejemplo, fue muy significativo el triunfo de un veto del Senado al proyecto de Ley de Presupuestos Generales para el año 2005, produciéndose la devolución del texto al Congreso de los diputados que simplemente lo levantaría (DSS, Pleno, 25, de 13 de diciembre de 2004).

<sup>33</sup> Vid. MORALES ARROYO, J. M<sup>a</sup>., «El Senado perseguido», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Cortes Generales, 2008, vol. 1, pág. 749.

<sup>34</sup> Sobre la apuesta por una solución monocameral salvo que el Senado se justifique claramente como una cámara de representación territorial, aludiendo a las palabras de Sièyes, se pronuncia GARRERENA MORALES, A., «Nuevas condiciones desde las que replantear el cometido de la doctrina respecto de la reforma del Senado», GARCÍA ROCA/ALBERTI, *Treinta años de Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pág. 51-52.

<sup>35</sup> Comparto en este sentido las palabras de PORTERO MOLINA, J. A., «Sobre la reforma del Senado», *REP*, 1996, pág. 66; aunque como señaló Albertí, actualmente puede tener el Senado algún efecto perverso, como es el caso introducción en el Senado de enmiendas que cambian sus-

es más bien «conveniente»<sup>36</sup> con el fin de racionalizar de modo eficaz y eficiente nuestra estructura institucional en un contexto donde lo superfluo resulta simplemente intolerable.

Quizás el mayor inconveniente de esta propuesta no esté precisamente en el ámbito jurídico, ya que jurídicamente bastaría con eliminar los preceptos constitucionales que hacen alusión al Senado y constituir un sistema monocameral simplificando muchos de los procedimientos legislativos. El mayor escollo se puede encontrar en el ámbito político, ya que serían los propios partidos políticos los que tendrían que decidir suprimir una institución que en gran medida les sirve para colocar a sus dirigentes. No obstante, para los escépticos, hay que decir que casos similares se han producido en la historia. Tal y como nos recuerda Alzaga Villaamil<sup>37</sup>, en Dinamarca hasta 1953 hubo dos asambleas parlamentarias, pero la reforma constitucional de tal año las redujo a una única cámara. También el líder socialista sueco Olof Palme impulsó un consenso con las restantes fuerzas políticas de su país para suprimir el Senado, lo que se plasmó en la Constitución sueca de 1974.

Terminaré señalando que, tal y como he tratado de demostrar, es dudoso que nuestro Estado Autonómico adolezca de déficit en cuestión de participación de las CCAA en el proceso nacional de decisión política si realmente comparamos esta participación con otros modelos federales como EEUU y Alemania. A partir de esta constatación podríamos plantearnos otras dos cuestiones. Por una parte, tal y como advierte Fernández-Miranda Campoamor<sup>38</sup>, cabría plantearnos si los otros modelos federales nos sirven. No en vano en EEUU hay una plena aceptación de la igualdad de las partes federadas, una única y sólida conciencia nacional y la aceptación de todas las partes de participar e integrarse en la formación de la voluntad del todo, diluyéndose en la decisión de la mayoría. Alemania también está organizada desde una fuerte conciencia nacional unitaria y los *Länder* aceptan la igualdad de las partes y la integración en una unidad superior homogénea y cohesionada. El reconocimiento de la superioridad del todo respecto de las par-

---

tancialmente el texto aprobado en el Congreso y son devuelta para una mera votación en el Congreso con un debate mucho más limitado. Así por ejemplo en 2003 a través de una enmienda del Senado a la Ley de Arbitraje se introdujo una ley de modificación del Código Penal. *Vid.* ALBERTÍ ROVIRA, E., «La representación territorial», *Fundamentos*, 3, 2004, págs. 326-328.

<sup>36</sup> En el sentido utilizado por FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., «Sobre la reforma del Senado», *ob. cit.*, pág. 762.

<sup>37</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O., «Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 17, 2006, págs. 11-12; del mismo autor «Sobre nuestro Senado y su posible reforma», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Jordi Solé Tura*, Cortes Generales, 2008, vol. 1, pág. 282.

<sup>38</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A., «Sobre la reforma del Senado», *ob. cit.*, págs. 788-789.

tes parece ser, en definitiva, la exigencia ineludible de un Estado Federal, que es quizás aquí lo que no se quiere. Por otra parte, cabría preguntarse hasta qué punto y en qué medida es deseable la participación de intereses territoriales en el proceso nacional de decisión política, sobre todo en un mundo como el nuestro donde la globalización económica se ha traducido en un claro debilitamiento de la decisión política y la participación de intereses territoriales no ayuda precisamente a fortalecerla, como hemos tenido ocasión de comprobar. Si tal y como señala Stiglitz, el mundo después de la crisis ya no será el mismo, quizás los constitucionalistas tendríamos que empezar a replantear nuestras prioridades.

**Title:**

PARLIAMENT, PARTIES AND STATE OF AUTONOMIES: ON THE CONVENIENCE OF SUPPRESSING THE SENATE

**Resumen:**

Existe en la doctrina un acuerdo generalizado sobre la existencia de un déficit en la participación de las CCAA en las decisiones estatales. La aceptación de dicha premisa es lo que en última instancia justificaría la conversión del Senado en una cámara territorial. En estas líneas pondremos en duda la existencia de dicho déficit. Para ello se tratará de ver el peso específico que tienen los intereses territoriales en la legislación estatal aprobada en el Congreso. Por otra parte, trataremos también de analizar si realmente una modificación del Senado conseguiría una mejora sustancial de la participación autonómica deseada. Veremos como ambos análisis, individualmente considerados y en su conjunto, nos llevará a la misma conclusión: la conveniente supresión del Senado.

**Abstract:**

In the doctrine an agreement generalized exists on the existence of a deficit in the participation of the autonomies in the state decisions. The acceptance of this premise is what in last instance would justify the conversion of the Senate in a territorial chamber. In this article we will question the existence of the above mentioned deficit. First we will see the specific weight that the territorial interests have in the state legislation approved in the Congress. On the other hand, we will try to analyze if a modification of the Senate would obtain a substantial improvement of the participation of the autonomies. We will see as

both analyses, individually considered and in his set, it will take us to the same conclusion: the suitable suppression of the Senate.

**Palabras clave:**

Senado, Congreso de los Diputados, partidos, Estado Autonómico

**Key words:**

Senate, Congress, parties, State of Autonomies