

HIPOTESIS PARA UNA REFORMA DEL SENADO

Luis Bouza-Brey

Profesor de Teoría del Estado
de la Universidad de Barcelona

Cuando se estudia la Constitución española actual, llama la atención el contraste observable entre el carácter paradigmático de gran parte de la misma, y la indeterminación y falta de racionalidad del título VIII y de la regulación del Senado.

En efecto, se puede considerar que la mayor parte de la Constitución compone una síntesis de las novedades más importantes de las Constituciones europeas de la postguerra, y por ello no resulta significativamente innovadora. En cambio el texto constitucional se ha quedado a mitad de camino, deshilachado y corto de alcances en aquellos aspectos en que tendría que haber sido original. Es decir, que en el tema de la distribución territorial del poder y su integración estatal, en el que se tendrían que haber buscado soluciones imaginativas y lúcidas para resolver problemas políticos y técnicos de suma complejidad, la Constitución falla. Y este fallo es producto de los tirones, vacilaciones y recelos de los grupos parlamentarios durante el proceso constituyente.

En la relación entre los temas mencionados, el diseño del Senado parece haber sido la variable dependiente de la configuración del Estado autonómico, por lo que las vacilaciones, incoherencias y oscuridades de la regulación de este último se han trasladado al primero, dando lugar a un Senado los beneficios de cuya existencia no compensan los costes en recursos humanos, materiales y de tiempo que acarrear.

Si la clarificación y desarrollo de los aspectos autonómicos de la Constitución exigió y exigirá numerosas sentencias del Tribunal Constitucional, pactos de carácter convencional entre los grupos políticos y múltiples leyes orgánicas, la transformación del Senado para hacerlo salir de su vida vegetativa actual, convirtiéndolo en una Cámara que contribuya a resolver el problema autonómico, requerirá inevitablemente una reforma constitucional.

Este trabajo intenta investigar las razones de las carencias constitucionales en lo que se refiere a la regulación del Senado, así como descubrir criterios útiles para la realización de una reforma constitucional del mismo que cada día parece más imprescindible.

I. Las características del Senado actual

El Senado, en su configuración actual, no cumple realmente ninguna función manifiesta que justifique su existencia. La teoría del bicameralismo argumenta a favor de la existencia de segundas cámaras, o por razones de limitación del poder y defensa de las minorías, o por razones de perfeccionamiento técnico de las decisiones, o por

razones de representación específica de carácter territorial o sectorial de grupos diferenciados.¹ Sin embargo, de todas ellas, la única función que podría realizar el Senado actualmente es la de perfeccionamiento técnico de las decisiones. En el caso de que así fuera, no obstante, este beneficio no compensa el retardo temporal y el consumo de recursos que significa mantener una Cámara para esta sola función.

Por lo que se refiere a la limitación del poder, la experiencia hasta ahora acumulada indica que en la Segunda Cámara se reduce el pluralismo de opciones y se amplía el peso cuantitativo de los partidos mayoritarios, mientras que la elección provincial y la reducida presencia de los senadores autonómicos reproduce los mecanismos de funcionamiento partidario del Congreso.

El conjunto de estos elementos, es decir, la reducción del pluralismo y la intensificación del peso relativo de las mayorías, así como la reproducción de los controles intergrupales de la Cámara Baja, no permiten justificar la existencia del Senado en su configuración actual en razón de la función de limitación del poder y representación de las minorías.

Tampoco se realiza la función de representación sectorial o territorial en la actualidad, puesto que no están representados en el Senado, como tales, grupos de interés o técnicos, además de que el número de senadores autonómicos equivale aproximadamente a un cuarto del total, y la mayoría de ellos se encuadra en grupos parlamentarios de ámbito estatal.

Por lo que se refiere a las atribuciones del Senado, aunque no es éste el momento de enumerarlas en detalle,² podrían clasificarse, junto con las del Congreso, de la manera siguiente:

Atribuciones	Concurrentes	Conjuntas (Título II)
		Sucesivas (arts. 74 y 167, p. ej.)
	Compartidas (arts. 87, 166, 159, 110, 111, etc.)	
Específicas		del Congreso (arts. 99, 102, 113, 114, etc.)
		del Senado (arts. 90, 2; 155)

A la vista del conjunto de atribuciones de ambas Cámaras, se puede deducir el escaso poder del Senado, puesto que éste está subordinado al Congreso en la mayoría de las atribuciones concurrentes, exceptuándose únicamente las conjuntas, en las cua-

1. Véase, a este respecto, Y. WEBER: «La crise du bicameralisme», en *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, núm. 3, 1972.

BON VALSASINA: «Il bicameralismo imperfetto o limitato nelle Costituzioni contemporanee». *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1959, I.

S. MATTARELLA: «Il bicameralismo». *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. Año 1983, n.º 4.

L. PALADÍN: «Tipología e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano». *Quaderni Costituzionali*, IV, n.º 2, Agosto 1984.

R. L. CHUECA RODRÍGUEZ: «Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 4, n.º 10, Enero-Abril 1984.

F. FERNÁNDEZ SEGADO: «El bicameralismo y la naturaleza del Senado». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 6, año 2, Sept.-Dic. 1982.

2. Para un estudio completo de las atribuciones y poderes del Senado, véase J. SOLÉ-TURA y M. A. APARICIO PÉREZ: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Ed. Tecnos. Madrid, 1984, pgs. 241 y sigs.

les rige la equiparación. Por lo que se refiere a las atribuciones específicas, son escasas las que corresponden al Senado. Concretamente, la capacidad de veto o enmienda de las leyes del Congreso y la potestad de control autonómico extraordinario prevista en el artículo 155. De ellas, únicamente la segunda confiere al Senado una relevancia decisoria, puesto que en la primera predomina absolutamente la Cámara Baja.

En las atribuciones compartidas, no existe predominio ni equiparación decisoria, sino únicamente la posibilidad de su ejercicio por cada una de las Cámaras, aunque la práctica confirma que también en muchas de ellas la iniciativa corresponde al Congreso, puesto que es la Cámara en donde se ejercita la función de liderazgo y orientación política.

A la vista del conjunto de las características del Senado, que acabamos de mencionar, compartimos totalmente el juicio de que «...nuestro bicameralismo es una mezcla de concepciones modernas y arcaicas, de tendencias federalizantes y de tendencias ruralizantes... se tiene la impresión de que nuestro bicameralismo es un lujo costoso e innecesario, que reduce sensiblemente la representatividad popular en las Cortes Generales sin aumentar la representatividad territorial, e introduce complicaciones superfluas en el proceso legislativo... al final resultó, efectivamente, lo que diversos autores llaman un bicameralismo imperfecto, con casi todos los defectos del bicameralismo y con casi ninguna de sus ventajas»³.

Las razones que explican por qué en una Constitución moderna se diseña una institución tan desaprovechada e inane son bastante complejas, resultando insuficientes las explicaciones que intentan encontrar las causas únicamente o en la falta de construcción consciente de esta Cámara o en una negociación de pasillos.⁴ Probablemente la razón fundamental del malogramiento del Senado derive de las vacilaciones en el tema autonómico, y de la improvisación con que se abordó este aspecto de la Constitución. Analizando el proceso constituyente se puede confirmar esta tesis.

II. La construcción del Senado en el proceso constituyente

Durante el proceso constituyente, el Senado va surgiendo como un subproducto de las transformaciones producidas en la concepción del Estado autonómico. Existen siete textos a lo largo del proceso en los que se plasman dichas transformaciones:

1. Texto del 5-1-78. Primer anteproyecto de la ponencia constitucional.
2. Texto del 17-4-78. Informe de la ponencia y nuevo texto del Anteproyecto de Constitución.

3. J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO: *Las Cortes Generales...* *op. cit.*, pgs. 244 y 248.

4. A este respecto, SÁNCHEZ AGESTA afirma que «no hubo ningún debate general ni en el Congreso ni en el Senado que permita afirmar que ha habido una construcción consciente del Senado en una orientación determinada (...) llegó el tema un poco virgen al Senado, donde volvió a aplazarse al llegar al artículo correspondiente, hasta que, finalmente, tuvo una de esas soluciones fraguadas en un consenso de pasillo que no permitieron conocer con claridad cuáles eran los fundamentos y los propósitos del texto propuesto». SÁNCHEZ AGESTA: *Sistema político de la Constitución española de 1978*. 2.ª Ed. Editora Nacional. Madrid, 1981, pgs. 291-292.

Por otra parte, E. AJA y X. ARBÓS sostienen que durante el proceso constituyente el Grupo Parlamentario Socialista aceptó la actual composición del Senado a cambio de un acuerdo con UCD con respecto a la composición por el sistema proporcional del Congreso de Diputados. Vid. E. AJA y X. ARBÓS: «El Senado, Cámara posible de las Autonomías». *Revista de Estudios Políticos*. n.º 17. Madrid, 1980, pgs. 27-28.

3. Dictamen de la Comisión del Congreso, de 1-7-78.
4. Proyecto aprobado por el Pleno del Congreso, publicado en el B.O.C. de 24-7-78.
5. Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado, publicado en el B.O.C. de 6-10-78.
6. Texto de las modificaciones propuestas por el Pleno del Senado al texto del proyecto de Constitución aprobado por el Congreso, publicado en el B.O.C. de 13-10-78.
7. Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre el proyecto de Constitución publicado en el B.O.C. de 28-10-78 y que constituirá el texto definitivo aprobado por los plenos de ambas Cámaras el 31 de octubre del mismo año.

De todos estos textos, los más significativos para el tema que estamos estudiando son los tres primeros, en los que se produce la cristalización definitiva de la concepción constitucional del Estado autonómico y de la composición del Senado. A partir de ellos, y hasta el final del proceso constituyente, se producirá un forcejeo entre los diversos grupos para aumentar o reducir la representación de las Comunidades Autónomas en el Senado —representación cuantitativamente aumentada, pero no cualitativamente modificada, pues no dejará de ser marginal—, así como las atribuciones y poderes de dicha Cámara.⁵

El texto del primer anteproyecto, de cinco de enero, trasluce una concepción federalizante del Estado, por la cual se generalizaba la distribución del poder político en todo el territorio estatal, regionalizándose el conjunto de España. El Senado, consecuentemente, se concebía como una Cámara predominantemente de integración territorial, con competencias importantes en el ámbito legislativo y en el control de la distribución territorial del poder.

Así, el artículo 60 del anteproyecto de enero, configuraba un Senado compuesto por «los representantes de los distintos Territorios Autónomos que integran España», elegidos por las Asambleas Legislativas de los mismos, y de acuerdo con una composición proporcional a la población:

«Art. 60. 3. — Cada Territorio Autónomo designará diez senadores y otro más por cada quinientos mil habitantes o fracción superior a doscientos cincuenta mil habitantes. Ningún Territorio Autónomo podrá designar un número de senadores igual o mayor al doble del número de senadores que corresponda a otro Territorio Autónomo».

Este Anteproyecto, por otra parte, establecía que el sistema autonómico sería el general, y el provincial, el excepcional, puesto que de acuerdo con la Disposición Transitoria Quinta:

«las provincias que no se hayan constituido en Territorio Autónomo estarán representadas en el Senado mediante senadores elegidos por la totalidad de los concejales de todos sus municipios. a razón de dos senadores por provincia y uno más por cada quinientos mil habitantes».

Asimismo, se establecía una igualdad absoluta en cuanto al procedimiento de constitución en Territorio Autónomo por parte de las diversas provincias, excepción hecha de las que ya contaran con un régimen provisional de autonomía, en las cuales

5. Para un estudio de este tema, véase F. FERNÁNDEZ SEGADO: «La construcción del Senado en el proceso constituyente». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 38, Marzo-Abril 1984, pgs. 63-125.

la iniciativa autonómica podría ser ejercitada por los órganos de gobierno ya existentes (Disposición Transitoria 3.^a).

La igualdad, por otra parte, se extendía al tipo de instituciones y techo de competencias asumibles por los Territorios Autónomos, de acuerdo con los artículos 132 y siguientes.

En síntesis, el primer anteproyecto institucionalizaba un sistema autonómico caracterizado por las notas de generalización e igualdad, en el que la organización provincial pasaba a ser residual y la regional la predominante.

Por lo que se refiere al Senado, además de la composición ya mencionada, se le atribuían una serie de competencias importantes en el aspecto legislativo y de control de la distribución territorial del poder. Así, de acuerdo con el artículo 83, el veto del Senado sólo podía ser superado por el Congreso con una mayoría absoluta. Por otra parte, el Senado no podía ser disuelto, a diferencia del Congreso (art. 93), y, de acuerdo con los artículos 139 y 144, correspondía a la Segunda Cámara apreciar la necesidad de una ley de armonización y autorizar al Gobierno para adoptar medidas extraordinarias de control sobre un Territorio Autónomo.

Por otra parte, no obstante, en el artículo 143 se establecía una seria limitación de la autonomía política, al conceder al Gobierno un veto suspensivo sobre las leyes de los Territorios Autónomos, que éstos sólo podían superar por medio de mayoría absoluta.

En la segunda fase del proceso constituyente en ponencia, que se inicia con la sesión del seis de marzo de 1978, comienza a producirse un cambio de orientación por parte de los miembros de UCD, al iniciar la discusión del Título VIII de la Constitución. En esta fase, la pauta general de adopción de acuerdos se caracteriza por la aprobación de una nueva regulación del sistema autonómico, a instancias de UCD, con ausencia del PSOE de la ponencia y con los votos en contra de Minoría Catalana y el Grupo Comunista.⁶

La nueva concepción, que se plasma en el Anteproyecto de 17 de abril de 1978, se caracteriza por un frenazo a la regionalización, que si bien se justifica en la idea de la gradualidad, de hecho viene a significar la constitucionalización de una desigualdad en el acceso y en el grado de autonomía y la adopción por la derecha y el centro de una actitud contraria a la generalización del autogobierno y llena de vacilaciones con respecto al modelo de Estado resultante al final del proceso. En efecto, los ponentes de UCD comienzan a hablar de «comunidades de Estatuto especial»,⁷ al tiempo que institucionalizan diversos procedimientos de acceso a la autonomía con profundas implicaciones desigualitarias. La distinción entre un procedimiento general (art. 136 y Disp. adicional núms. 1 y 2), un procedimiento especial y un procedimiento privilegiado (Disp. Adicional, núms. 4, 5, 6 y 7) revestía consecuencias diferenciales importantes en lo referente a los filtros a superar para acceder a los dos grados de autonomía previstos, distinguibles por la existencia o no de instituciones políticas propias (Disp. Adicional 7) y por el nivel de competencias asumible a corto plazo en los Estatutos de Autonomía (Disp. Adicional, núms. 3, 4 y 5 y art. 141).

Por lo que se refiere al Senado, se afirma que representará a las «entidades

6. Véanse las «Actas de la Ponencia Constitucional» de estas fechas, publicadas recientemente en la *Revista de las Cortes Generales*, n.º 2, Segundo cuatrimestre 1984, pgs. 337 y sigs.

7. Cfr. «Actas de la Ponencia Constitucional» *op. cit.* pg. 347.

territoriales» (y ya no a los «Territorios Autónomos»), dejando la regulación concreta de su composición a una futura ley orgánica y desconstitucionalizando, por consiguiente, su determinación.

Más tarde, en la Comisión del Congreso, los diputados de UCD señores Alzaga y Cisneros habrían de explicar las razones de esta modificación, revelando —como veremos más adelante— el cambio de actitud del centro y la derecha por lo que se refiere a la pervivencia de la organización provincial como modelo predominante de división territorial del Estado.

Sería en la Comisión del Congreso, cuyas sesiones abarcan desde el cinco de mayo al veinte de junio de 1978, donde se ventilarían las discrepancias sobre el Senado, y donde la configuración del sistema autonómico va a resultar aceptada por la izquierda y los nacionalistas en función del argumento de la gradualidad en su realización. La contradicción deriva de que la derecha y el centro, basándose en dicho argumento, se oponen a una regionalización generalizada, institucionalizan la provincia como núcleo organizativo y representativo predominante y transforman al Senado en la Cámara híbrida, costosa e inútil que hoy es.

Es precisamente en la última sesión de la Comisión del Congreso cuando se va a configurar definitivamente el modelo de Senado que la derecha y el centro preconizaban, con la oposición del Grupo Comunista, la Minoría Catalana, el Grupo Parlamentario Vasco y sectores del Grupo Mixto. En dicha sesión, el diputado de UCD señor Alzaga, mediante una enmienda *in voce*, introduce una modificación de la composición del Senado por la cual se transforma a éste en una Cámara de composición predominantemente provincial.

De acuerdo con esta enmienda, el artículo 64 quedó redactado de la siguiente forma:

«Art. 64.1. El Senado se compone de cuatro senadores elegidos por los votantes de cada provincia en los términos que señale una ley orgánica.

»2. Las Comunidades Autónomas que se constituyan podrán proponer, de acuerdo con lo que señalen sus Estatutos, en el marco de una ley orgánica, dos candidatos a senadores que serán nombrados por el Rey. Este número se reducirá a uno en el caso de las Comunidades Autónomas cuyo ámbito no supere el de una provincia.

»3. La ley orgánica que, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados a) y c) del artículo 142, autorice la constitución de las Comunidades Autónomas o de los territorios de régimen autonómico, fijará la representación de los mismos en el Senado.

»4. El Senado es elegido por cuatro años».

Las razones de esta enmienda las exponía el señor. Alzaga del siguiente modo:

«Nosotros, al presentar la enmienda *in voce*, ... estamos intentando superar una de las lagunas más notables que probablemente se registraban en el Informe de la Ponencia. A saber: se constitucionalizaba el principio de la existencia de un Senado y se desconstitucionalizaba su composición. Es decir, de alguna manera quedaba sobre la mesa un cheque en blanco en materia tan propia del Derecho Constitucional como es determinar la composición de una de las Cámaras que componen las Cortes Generales.

»... Hay un primer criterio que podríamos llamar fundamental, porque afecta a la composición de la mayor parte del Senado, que es el de cuatro senadores por provincia, lo cual obviamente se inspira en la composición actual, que ha creado un precedente afortunado.

»Nosotros pensamos que ello constituye un contrapeso a la representación de las grandes provincias, si las mismas tuvieran un peso en el órgano legislativo, siempre en función de su población.

»Entendemos, además, que estamos en presencia de un Estado que, en virtud de lo dispuesto en el Título VIII de la Constitución que estamos elaborando, se puede integrar progresivamente a base de Comunidades Autónomas, *pero no necesariamente todas las unidades provinciales que lo constituyen deben constituirse en Comunidades Autónomas*.

»...En términos realistas la Constitución ha de pensar en la organización jurídico-política de un Estado en el que van a existir Comunidades Autónomas; Comunidades Autónomas *in fieri*" y provincias que probablemente van, voluntariamente, a decidir en organizarse como tales Comunidades Autónomas".⁸

Posteriormente, en el Pleno del Congreso, el diputado de UCD señor. Cisneros se encargaría de complementar más coherentemente estas argumentaciones:

«...entendíamos que... el Senado o se suprimía o se constitucionalizaba. Y optamos, efectivamente, por constitucionalizarlo. Optamos por constitucionalizarlo, no desconectándolo en absoluto de un principio de representación territorial ni de la configuración que de esa organización territorial del poder contiene el Título VIII, sino conectándolo con ella.

»...Lo primero que cabe recordar es que las Comunidades Autónomas no son ajenas en absoluto al principio de representación y de composición del Senado. No lo son porque justamente en este artículo 64, para el cual estamos recabando el voto favorable, en su párrafo 2, como se sabe, se reconoce una representación específica a las Comunidades Autónomas de dos senadores; uno, en el caso de que se trate de Comunidades Autónomas coincidentes en su ámbito territorial con una provincia, con lo que el principio está recogido.

»¿Por qué, sin embargo, el principio no se generaliza? ¿Por qué se mantiene como elemento nuclear de representación la provincia, lo que podía ser la cuestión central en la que han fijado su atención fundamentalmente los enmendantes? Por un problema (que)... teníamos que tener presente, por la dificultad de conciliar los principios que entendemos que el Título VIII ha resuelto satisfactoria o airosamente; dos principios absolutamente irrenunciables en la distribución territorial del poder. De una parte, salvaguardar a toda costa el principio de igualdad entre los distintos países, entre los distintos pueblos de España; y, de otra parte, evitar que una imperación constitucional, una generalización prematura, precipitada, vuelta de espaldas a la realidad, impuesta, ajena a los distintos niveles de conciencia y de maduración, de autoidentidad regional de los distintos pueblos del Estado español, pudiera conducir a resultados indeseables, a resultados en algún momento esquizofrénicos para la propia supervivencia y estructura del Estado.

»Y, en consecuencia, ...o bien optábamos —y lo consideramos— por constitucionalizar el mapa regional... o partíamos de la realidad presente, de la realidad en presencia; es decir, de la realidad provincial y teniendo en cuenta la necesidad o la conveniencia, la alta conveniencia de mantener "tempos" distintos, ritmos eventualmente diferenciados del acceso a la formación de Comunidades Autónomas; o bien

8. *Boletín Oficial de las Cortes*, n.º 93, 20-6-78, pg. 3527.

dejábamos el Senado en una suerte de delicuescencia constitucional, o teníamos necesariamente que optar por la fórmula que el artículo 64 recoge. Porque, por otra parte, el hecho de que la representación se articule a través de la provincia no quiere decir que las Comunidades Autónomas van a estar integradas por ellas».⁹

A estos razonamientos contestaron los grupos políticos mencionados anteriormente, argumentando a favor de la redacción inicial del primer anteproyecto.¹⁰ Solé Tura, por el Grupo Parlamentario Comunista, sintetizaba las razones de su oposición a la enmienda de UCD de la manera siguiente:

Se «...configuraba un Senado (en el primer anteproyecto) que nos parece que es el único que tiene sentido en el contexto de nuestra Constitución. Si realmente vamos a construir un sistema político basado en las autonomías, en la generalización de estas autonomías, aunque sea con ritmo diverso, pero en la generalización, y decimos que estas autonomías son la expresión —porque así se dice exactamente— para ejercer el derecho que se le reconoce a la autonomía en el artículo 2.º, es decir, en la articulación de nacionalidades y regiones, se entiende que el Senado sólo tiene sentido como Cámara representativa de las autonomías, esto es, como Cámara representativa de las nacionalidades y regiones.

»Si no es así, el Senado carece propiamente de sentido, porque una segunda Cámara que sea una cámara de duplicación de las labores de la Cámara Baja, del Congreso de los Diputados, es pura y simplemente una pérdida de tiempo en el terreno legislativo... porque de hecho tenemos el criterio siguiente: o bien el Senado es una Cámara de representación de esas Comunidades Autónomas que vamos a configurar... o bien es una Cámara de pura duplicación de los trabajos del Congreso.

»...En realidad, el principio de representación se sitúa en las provincias, y no en lo que creemos que va a ser el sistema fundamental de organización territorial del Estado, es decir, en las Comunidades Autónomas».¹¹

Así pues, este conjunto de argumentos sintetizan las opciones en presencia en el proceso constituyente con respecto al Senado. Falta la voz del PSOE, que posiblemente se haya plegado a una negociación consistente en intercambiar con UCD la representación proporcional en el Congreso por la configuración del Senado que acabamos de contemplar.

A partir de este momento y a través de sucesivas enmiendas —y a excepción de lo que sucedió en la Comisión del Senado, en donde el grupo de Progresistas y Socialistas Independientes intentó introducir más poderes para la Segunda Cámara—, el Senado va a ir perdiendo poderes. Así, por ejemplo, en la comisión del Congreso se introdujo una modificación del artículo 84 por la que se exigió que el veto del Senado tuviera que ser aprobado por la mayoría absoluta. Igualmente, se amplía a las «Cortes Generales», y ya no sólo al Senado, la capacidad para apreciar la necesidad de una ley de armonización. E, igualmente, se elevó a la mayoría absoluta el requisito para que el

9. *Boletín Oficial de las Cortes*, n.º 108, 12-7-78, pgs. 4195-4196.

10. Véanse las intervenciones del Sr. Gastón Sanz, del Grupo Mixto, en el *Boletín Oficial de las Cortes* de 20-6-78, n.º 93, pgs. 3529 y 3530, y de 12-7-78, n.º 108, pgs. 4193 y 4194. También, las intervenciones del Sr. Vizcaya Retana, del G.P. Vasco, en el *Boletín Oficial de las Cortes*, n.º 93, de 20-6-78, pg. 3526 y el n.º 108, *op. cit.*, pg. 4192-4193. También, las intervenciones del Sr. Alavedra Moner, de la Minoría Catalana, en el *Boletín Oficial de las Cortes*, n.º 93, *op. cit.*, pgs. 3531 y n.º 108, *op. cit.*, pg. 4198.

11. *Cfr. B.O.C.*, n.º 93, pgs. 3524-3525 y n.º 108, pgs. 4190 y sigs.

Senado, según el art. 149, pudiese autorizar al Gobierno a tomar medidas excepcionales con una Comunidad Autónoma.

Igualmente, en el Pleno del Congreso se amplió la capacidad de disolución anticipada propia del Presidente del Gobierno hasta abarcar a las Cortes Generales (art. 108 del proyecto surgido del Pleno del Congreso).

Posteriormente, como decíamos, sería en la Comisión y el Pleno del Senado donde los señores Villar Arregui, Satrústegui y Martín Retortillo, por el grupo de Progresistas y Socialistas Independientes, y el señor Ollero, por la Agrupación Independiente, introducirían enmiendas dirigidas a aumentar la representación de las Comunidades Autónomas y los poderes del Senado.

Así, se estableció una nueva composición del Senado por la que aumenta —aunque sin que ello significara un cambio cualitativo— la representación de las Comunidades Autónomas. De manera que el art. 68 (antes 64) quedaba redactado del modo siguiente:

«Art. 68.1. El Senado es la Cámara de representación territorial.

»2. En cada provincia se elegirán cuatro senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.

»3. Por excepción, en las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas con Cabildo o Consejo insular constituirá una circunscripción, a efectos de elección de senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores —Gran Canaria, Mallorca y Tenerife— y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y la Palma.

»4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos senadores.

»5. Las Comunidades Autónomas que se constituyan designarán, de acuerdo con lo que señalen sus Estatutos, en el marco de una ley orgánica, un Senador, y además los que le correspondan en proporción a la población de su respectivo territorio a razón de uno por cada millón de habitantes.

*»6. El Senado es elegido por cuatro años».*¹²

También se incorporó, a iniciativa de los Socialistas del Senado, un nuevo artículo 73 en el que se determinaron las competencias concurrentes de las Cortes Generales.

Asimismo, en el artículo 80 se creó un nuevo tipo de leyes orgánicas, las que podrían denominarse «autonómicas», en las que se exigía la mayoría absoluta del Senado, además de la del Congreso, para las leyes orgánicas referentes a los Estatutos de Autonomía y para las de delegación o transferencia de facultades a las Comunidades Autónomas en materia de titularidad estatal.

También, se atribuyó claramente en el artículo 86 iniciativa legislativa al Senado y, posteriormente, en el Pleno del Senado, se confirió a la Segunda Cámara competencia para constituir comisiones de investigación.

Sin embargo, la mayor parte de estas innovaciones que ampliaban las atribuciones y poderes del Senado desaparecieron en el dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado¹³, que acabó de establecer el perfil del mismo reduciéndolo a la inanidad actual.

12. Cfr. B.O.C., 6-10-78, n.º 157, pg. 3427.

13. B.O.C. 28-10-78.

En efecto, las leyes orgánicas «autonómicas» desaparecen en la nueva redacción, e incluso se reduce la capacidad de veto del Senado, al establecer la posibilidad de superarlo transcurridos dos meses de su interposición por medio de la mayoría simple del Congreso.

Terminamos aquí la revisión del itinerario seguido por el Senado en el proceso constituyente con una conclusión: la de que el malogramiento de una institución tan fundamental para la construcción del Estado de las Autonomías es producto de las vacilaciones con respecto a cómo había de ser dicho Estado. El temor del centro y la derecha a una generalización de la autonomía política que lo hubiera federalizado, enmascarado con el argumento de la gradualidad, condujo a los grupos hegemónicos en aquel momento a institucionalizar las provincias como básicas de organización y representación, produciendo así un bloqueo difícil de superar sin una reforma constitucional.

III. La necesaria reforma del Senado

La construcción del Estado Autonómico, una vez dado el paso de la generalización mediante los acuerdos de julio de 1981,¹⁴ aproxima el Estado español, en sus rasgos estructurales, a un estado federal. Sin embargo, es un estado con rasgos federales a medio construir, puesto que se habrá de avanzar en el proceso de descentralización cuando, transcurridos cinco años desde la aprobación de la mayoría de los Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas comiencen la ampliación de sus competencias. Pero este paso no se podrá dar sin que existan mecanismos de integración estatal del aumento de complejidad que el avance en la distribución del poder conlleva.

Por otra parte, la no existencia de mecanismos de integración, independientemente de la existencia de particularismos patológicos, estimula la tendencia al atrincheramiento y la confrontación con el Estado central por parte de algunas Comunidades Autónomas, que se sienten marginadas de las decisiones estatales que las afectan.

Por ello, parece que el proceso a seguir para avanzar en el desarrollo político del país en este aspecto, tiene una secuencia inevitable: habrá que transferir más competencias concretas a numerosas Comunidades Autónomas, pero eso exigirá una mayor capacidad de dirección del conjunto por los órganos del Estado central. No obstante, ese aumento de la capacidad de dirección central se verá como una imposición si no existen instituciones y mecanismos de integración de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones estatales. Y la institución clave para ello es el Senado. Por eso, a medida que el proceso avance, el Senado irá dejando ver en mayor medida su disfuncionalidad, y su reforma se hará cada vez más imprescindible y apremiante. Y ese apremio se manifestará a finales de la legislatura actual de 1986-1990, por lo que se hace preciso ir buscando criterios de reforma del Senado y hacer llegar a las élites políticas y a la opinión pública esta necesidad.

14. Véanse los números 32, 34 y 36 de la «Colección Informe», del Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno.

Véase también, L. VANDELLI: *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*. Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1982. Apéndice, pgs. 381 y sigs.

Por otra parte, la reforma del Senado, de acuerdo con los artículos 167 y 168, es ordinaria, por lo que se puede seguir el procedimiento más sencillo del artículo 167, que no exige disolución de las Cortes. En consecuencia, la reforma podría ser acometida durante la próxima legislatura, si se quiere evitar un frenazo del desarrollo del Estado autonómico o un aumento de su desorganización, que debilitaría la capacidad política del mismo para afrontar el cambio social acelerado que el proceso de modernización y la integración europea implican. Asimismo, este último proceso exige también un aumento de la capacidad de dirección y normación del Estado central, por lo que es, si cabe, todavía más imprescindible incrementar la participación e integración de las Comunidades Autónomas en las decisiones estatales, para evitar un proceso de centralización descompensado.

IV. ¿Qué Senado construir?

Como paso previo a la determinación de posibles modelos extraídos del derecho constitucional comparado, conviene precisar las necesidades y funciones que un nuevo Senado tendría que desempeñar.

A diferencia de los Estados federales actuales, que comenzaron su constitución en una época histórica previa, caracterizada por el liberalismo, el Estado español inicia un proceso inverso, de descentralización, a partir de un Estado centralizado, en la época del Estado social de bienestar. Por ello, mientras que en los Estados federales las nuevas funciones derivadas del paso del Estado liberal al social se iban acumulando naturalmente en el centro, en el caso español el proceso de descentralización es enormemente complejo, por la gran densidad de materias y competencias que en un plazo breve es preciso transferir, cuando en los Estados federales muchas de ellas permanecen en el centro.

Por ello, será inevitable la necesidad de aumentar la capacidad de dirección global del conjunto, desde el punto de vista político, organizativo y financiero, si se quiere evitar un desbarajuste. De ahí que sea fundamental el papel del Senado en las funciones de instrumento de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones estatales y de fuente de información política y técnica con respecto al bloque de materias y competencias transferidas.

Así planteadas las cosas, el primer modelo de Segunda Cámara que viene a la mente es el de tipo Consejo Federal, puesto que conecta directamente a los gobiernos autónomos y sus administraciones con las instituciones del Estado central.¹⁵

En efecto, los miembros del Consejo Federal tipo «Bundesrat» son elegidos por los gobiernos de los «Lander», siendo revocables, o sustituibles en cualquier momento, según las necesidades de cada sesión del Consejo. Incluso, en las sesiones plenarias es costumbre que asistan los miembros del Gobierno del «Lander». De este modo, el Consejo Federal implica a los gobiernos de los «Lander» en la formación de la voluntad estatal y les obliga a someterse a la mayoría, en lugar de atrincherarse, voluntaria o involuntariamente, en sus territorios.

Por ello, el Consejo Federal ostenta amplios poderes, tales como el veto absoluto

15. Para un análisis de los diversos tipos de Segundas Cámaras, véase L. TRIVELLI: *Le Bicamérisme*. Diffusion Payot, Lausanne, 1975.

en el caso de las «leyes federativas» y en el control de la aprobación y ejecución de los reglamentos que desarrollan estas leyes, entre otros.¹⁶

Por consiguiente, la contrapartida a la integración es la concesión de un poder muy amplio, tanto en el ámbito de las Comunidades Autónomas como en el centro.

De ahí que sea previsible que frente a esta opción predomine la inercia y el recelo, por las modificaciones sustanciales que introduciría en el funcionamiento del sistema. No obstante, esta opción sería la más adecuada a las necesidades de desarrollo del Estado autonómico.

Una solución alternativa es la de configurar una Segunda Cámara tipo Senado, pero sin revestir el carácter híbrido actual. Dentro de esta solución caben tres opciones:

a) La primera podría consistir en acabar de aproximar el Senado actual al modelo austríaco, que fue el seguido durante la segunda fase del proceso constituyente, suprimiendo los senadores provinciales y sustituyéndolos por senadores elegidos por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Esta solución exigiría pequeños retoques constitucionales de escasa consideración, además de la modificación del artículo 69. Y no parece que el artículo 141, que establece la provincia como «división territorial para el cumplimiento de las funciones del Estado» constituya un obstáculo para ello, como a veces se ha dicho, puesto que el artículo 137 afirma también que el Estado «se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan», que hoy son ya todas las regiones.

Cabe pensar que en este caso, al existir un Senado compuesto exclusivamente por representantes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, sería necesario modificar también el artículo 114 de la Constitución en el sentido de suprimir la posibilidad de disolución del Senado por el Presidente del Gobierno.

Esta primera opción sería la solución más fácil, aunque no parece que el Senado según el modelo austríaco, dotado de reducidísimas atribuciones y poderes, sea el más apropiado para el país en estos momentos.

Otra cosa sería si también se reformaran las atribuciones y poderes del Senado, ampliándolas. En cuyo caso esta primera opción vendría a coincidir con una segunda, consistente en construir un Senado de composición similar a la del primer anteproyecto constitucional y dotado de atribuciones y poderes más amplios que los del «Bundesrat» austríaco.

b) Esta segunda adopción configuraría un Senado compuesto de manera que «Cada Territorio Autónomo¹⁷ designará diez senadores y otro más por cada quinientos mil

16. El artículo de P. LUCAS VERDU: «Estado federal», en la *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Tomo IX, incluye una bibliografía bastante completa sobre el federalismo y los distintos estados federales.

Sobre la Alemania Federal, además del libro de TRIVELLI ya citado, y la bibliografía que aporta, véase E. L. PINNEY: *Federalism, Bureaucracy and Party Politics in Western Germany. The Role of the Bundesrat* Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1963. Véase también K. VON BEYME: «El federalismo en la República Federal alemana», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 17, Sept-Oct. 1980, pgs. 7 y sigs. También, H. P. SCHNEIDER: «El Estado federal cooperativo. Problemas actuales del federalismo en la República Federal de Alemania», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 12, Nov.-Dic. 1979, pgs. 41 y sigs.

También, M. BOTHE: «Federalismo y Autonomía regional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 8, Mayo-Agosto 1983, pgs. 81 y sigs.

17. Léase «Comunidad Autónoma».

*habitantes o fracción superior a doscientos cincuenta mil habitantes. Ningún Territorio Autónomo podrá designar un número de senadores igual o mayor al doble del número de senadores que corresponda a otro Territorio Autónomo».*¹⁸

No parece lógico, por otra parte, añadir a esta composición veinte senadores elegidos por los tres quintos del Congreso de Diputados, como establecía el anteproyecto.

En cuanto a atribuciones y poderes, cabría conferirle al Senado todos aquellos que le fueron amputados durante el proceso constituyente. En primer lugar, la posesión de un poder de veto real, sólo superable por el Congreso a través de la mayoría absoluta. Igualmente, la competencia exclusiva para apreciar la necesidad de una ley de armonización, así como la necesidad de mayoría absoluta del Senado —además del Congreso— para la aprobación de leyes orgánicas de transferencia o delegación de materias de «titularidad estatal».

Esta segunda opción exigiría una reforma constitucional más amplia que la primera, aunque igualmente de carácter ordinario. Sería preciso modificar, además de los artículos 69 y 115, el 90, el 81 y el 150, fundamentalmente.

Esta opción, sin embargo, no parece que fuera de gran utilidad para que el Senado pudiera cumplir las funciones antes mencionadas, puesto que probablemente su composición daría lugar a la reproducción de los mecanismos de funcionamiento partidario del Congreso. Por otra parte, al estar compuesto el Senado por diputados de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, la función de suministro de información técnica para la elaboración de normas legislativas y reglamentarias a las instituciones centrales tampoco se cumpliría con la necesaria agilidad y eficacia, y la función de determinación de la orientación política pasaría prioritaria o exclusivamente por el Congreso.

c) La tercera opción consistiría en configurar una Segunda Cámara tipo Senado *ex novo*, independientemente de lo diseñado desde el comienzo del proceso constituyente hasta la actualidad.

Lo que parece necesario, partiendo de la hipótesis de las funciones previamente descritas que habría de desempeñar esta Cámara, es un Senado ágil, eficaz y predominantemente orientado al suministro de información técnica sobre temas autonómicos, así como al control político de las decisiones que se tomen en este aspecto, tanto en las instituciones centrales como en las autonómicas. Desde este punto de partida, parece conveniente un Senado reducido y dotado de atribuciones especializadas y poderes decisivos sobre las materias mencionadas.

Por lo que se refiere a la composición de esta Cámara caben dos alternativas: o bien la elección popular directa sobre una base regional, o bien la elección por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. De ambas alternativas existen ejemplos en el derecho comparado: en Estados Unidos y Australia se eligen dos y diez senadores por Estado, renovándose parcialmente la Cámara Alta —por tercios y por mitades— cada dos y tres años.¹⁹ En Austria e India los senadores son elegidos por las legislaturas de los Estados en número proporcional a la población.

18. Texto del Primer Anteproyecto, art. 60, B.O.C. n.º 44, de 5-1-78.

19. Cfr. L. TRIVELLI: *Le Bicamérisme*, op. cit. y A. BLAUSTEIN & G. FLAUR (ed.): *Constitutions of The Countries of The World*. New York, 1971.

De ambas opciones parece lógico preferir la segunda, puesto que permite aproximar más el Senado a las Comunidades Autónomas. O, en caso de optar por la primera, podría pensarse en una elección popular directa de base regional, efectuada en cada Comunidad Autónoma en el momento de elegir su Parlamento, de modo que el mandato de los senadores durase lo mismo que el del Parlamento autonómico.

En cuanto al número de senadores habría de ser muy reducido, y si esto fuera así parecería correcto aproximar la representación de las Comunidades Autónomas lo más posible a la igualdad, con nula o reducida variabilidad en función de la población de cada una de ellas.

Por lo que se refiere a las atribuciones y poderes, parece conveniente mantener las denominadas «no legislativas» del artículo 74 de la Constitución, así como los procedimientos establecidos en el mismo para resolver los conflictos entre ambas Cámaras. En cuanto al poder de veto, debería otorgársele al Senado un poder real, estableciendo, por ejemplo, que el veto de la Segunda Cámara a una ley —incluso aprobado por mayoría simple— obligaría al Congreso a una nueva aprobación por mayoría absoluta para que aquélla fuera válida.

En el caso de las leyes orgánicas, en cambio, habría que exigir una mayoría cualificada para el veto del Senado —mayoría absoluta, por ejemplo— que obligaría a la formación de una comisión mixta paritaria para resolver el conflicto, e incluso a una sesión conjunta de ambas Cámaras y a una nueva votación por mayoría absoluta para dar validez a la norma.

No parece conveniente distinguir una categoría de «leyes autonómicas», aunque sí establecer la necesidad de que el Gobierno comunique sus proyectos de ley simultáneamente a Congreso y Senado, para que éste pueda emitir informe previo, en un plazo breve, sobre posibles contradicciones con el ordenamiento autonómico. Cabría pensar, igualmente, en la posibilidad de que el Senado pudiera informar los proyectos de decretos del Gobierno, a los mismos efectos, a semejanza de lo que sucede en el ordenamiento jurídico de la R.F.A.

Adoptando la solución mencionada, de dejar abierta una posibilidad general de informe y control en manos del Senado, para que éste la ejerza cuando crea que la decisión afecta a temas autonómicos, se evita tener que definir jurídicamente una categoría de «leyes autonómicas» que podría obligar a constantes recursos ante el Tribunal Constitucional.

Por otra parte, al establecer un procedimiento consistente en la sesión conjunta de ambas Cámaras, en algunos casos, para resolver los conflictos entre ambas, se evita el tener que recurrir a la disolución del Senado, que, al ser una Cámara de representación indirecta, no debería ser disoluble por el Gobierno.

Por último, parece que sería conveniente mantener el resto de atribuciones y poderes que actualmente corresponden al Senado, tales como iniciativa legislativa, la posibilidad de crear comisiones de investigación o la capacidad de control extraordinario del artículo 155, por ejemplo.

V. Conclusiones

En conclusión, se puede afirmar que se hace precisa una reforma del Senado, a fin de evitar un bloqueo en el desarrollo político del Estado autonómico. Esta reforma tendría carácter ordinario, de acuerdo con el artículo 167 de la Constitución.

La reforma debería orientarse a crear un Senado de representación de las Comunidades Autónomas, que sirviera de canal ágil y eficaz de suministro de información especializada acerca de asuntos autonómicos, y de instrumento de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones centrales del Estado.

Para cumplir estas funciones, el modelo más adecuado de Segunda Cámara parece el del tipo Consejo Federal, puesto que conecta directamente a los gobiernos autónomos y sus administraciones con el centro.

Si la opción anterior no fuera seguida, habría que configurar un Senado de número muy reducido de componentes, designados por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas de entre sus miembros o bien elegido directamente por el pueblo en base a circunscripciones regionales, en el momento de la elección de los Parlamentos autonómicos.

En cuanto a las atribuciones y poderes del Senado, éste tendría que especializarse en asuntos autonómicos, lo cual parece que podría conseguirse gracias a su composición y número reducido de miembros y complementando estos rasgos estructurales con la atribución de un poder generalizado de iniciativa y veto. No parece conveniente, en efecto, la determinación de una categoría especial de «leyes autonómicas» de difícil definición jurídica. Por otra parte, el artículo 150, 1 y 2, podría permitir, en su redacción actual, formas de control por parte del Senado sobre las facultades transferidas o delegadas.

Lo que sí parecería necesario sería una modificación de los artículos 88 y 134, de manera que el Senado pudiera informar los proyectos de ley del Gobierno en un plazo breve desde su tramitación al Congreso.

Asimismo, parecería conveniente otorgar también al Senado una capacidad de informe especializada acerca de los proyectos de Decretos del Gobierno que, a juicio del Senado, pudieran afectar al ordenamiento autonómico.

Por otra parte, el Senado debería conservar las atribuciones especializadas que actualmente tiene en asuntos autonómicos, tales como la derivada del artículo 155 y las originadas en los artículos 74; 145.2 y 158.2.

En síntesis, la especialización del Senado sería un producto natural de su composición y número reducido de miembros, complementada con la asignación de una capacidad generalizada de iniciativa y veto y de una potestad de informe previo sobre proyectos legislativos y reglamentarios del Gobierno que pudieran afectar al ordenamiento autonómico.

Las hipótesis que acabamos de mencionar a lo largo de este apartado constituyen un conjunto de aproximaciones, desde el punto de vista de *lege ferenda* a una necesaria reforma del Senado. No parece conveniente concretar más las opciones, pues ésta será tarea del legislador.

Barcelona, noviembre de 1985

