

PRESUPUESTOS Y LÍMITES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL SENADO

Juan José Solozábal Echavarría
Catedrático de derecho constitucional de la
Universidad Autónoma de Madrid

Sumario

- A. La evaluación correcta de la posición constitucional del Senado como presupuesto de la reforma:
 - 1. Las bases constitucionales de partida.
 - II. Las especificidades organizativas y funcionales del Senado: consideración especial de nuestro bicameralismo descompensado.
 - a) Aspectos organizativos.
 - b) El procedimiento legislativo: el Senado como Cámara de segunda lectura.
 - c) La inexistencia de comisiones mixtas de conciliación Congreso-Senado.
 - d) La función de control: control ordinario y extraordinario. Preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación en la Cámara alta.
- III. El Senado como cámara de representación territorial. El rendimiento autonómico del Senado como problema teórico y las manifestaciones concretas de su desarrollo constitucional en este sentido: Grupos Territoriales, Art. 189 del Reglamento del Senado y creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.
- B. Tres reflexiones generales sobre el planteamiento de la reforma constitucional del Senado:
 - I. Reforma y dinámica constitucional.
 - II. Límites y exigencias de la reforma constitucional del Senado.
 - III. La utilidad de la experiencia del Constitucionalismo comparado en la reforma del Senado.
- C. Referencias bibliográficas.

A. La evaluación correcta de la posición constitucional del Senado como presupuesto de la reforma

I. *Las bases constitucionales de partida*

La actual situación política va a suministrar con toda seguridad un mayor tiempo para la reflexión sobre la reforma constitucional del Senado que se había planteado tal vez con una urgencia excesiva, favorecedora del terreno para la improvisación o el arbitrio. Quizás no estemos todavía en el momento de hacer sugerencias concretas sino en el de plantear posibilidades, determinar límites o establecer exclusiones que permitan un afrontamiento correcto de la reforma constitucional.

A mi juicio una de las labores preliminares de mayor interés y que resultan más necesarias es realizar una evaluación correcta de la posición del Senado en nuestro sistema constitucional de la que seguramente se derivará que el significado de este órgano, además de no ser correctamente establecido con alguna frecuencia, no depende sólo de las decisiones constitucionales, esto es de caracterización que de la Cámara se hace en el propio texto de la Norma Fundamental, sino del desarrollo normativo de

las mismas, principalmente en el reglamento parlamentario correspondiente, y de las actitudes de los propios políticos. Lo que cabe desprender de esta perspectiva de análisis es que la reforma de una institución no ha de abordarse exclusivamente en términos normativos, haciéndola depender sólo de la modificación de su regulación constitucional, ya que el efecto de las decisiones constitucionales puede potenciarse o, por el contrario enervarse, en función de otros desarrollos infraconstitucionales y de la existencia o no de la pertinente voluntad política.

La percepción del Senado que se tiene en la opinión pública, en la propia clase política o en la misma doctrina científica es bastante crítica y su consideración ofrece interés porque quizás más allá de su posible origen en causas concretas, en ambigüedades del propio texto constitucional, en errores de los propios senadores o en percepciones valorativas de la clase política o de sus dirigentes, dicha imagen denote una característica del Senado español que a éste le va ser muy difícil perder en cualquier reforma, por muy drástica que ésta sea: las peculiaridades propias del Estado español le impedirán asumir completamente los rasgos de un modelo determinado de Senado de modo que por tanto le fuese posible renunciar a cierta condición híbrida, indeterminada o impura de la que se han de seguir inevitablemente efectos frustrantes y generadores de segura insatisfacción.

La crítica del Senado, si bien en determinadas casos puede pasar como injusta e incluso incurrir en cierto ensañamiento, se corresponde correctamente con ciertas deficiencias constitucionales que exageran innecesariamente la descompensación de nuestro bicameralismo, así por ejemplo la constricción temporal del procedimiento legislativo en la Cámara alta o la inexistencia de Comisiones mixtas de conciliación Congreso — Senado, y sobre todo sí que sirve de denuncia de las carencias del desarrollo constitucional efectuado, que una correcta interpretación constitucional, partiendo especialmente de la propia definición del Senado como cámara de representación territorial, permitía.

El caso es que, como señalaba, existe una idea bastante extendida del Senado en la opinión pública como Cámara inútil o redundante o institución frustrada. Probablemente esta visión es asumida por la propia clase política que considera el paso por esta Cámara antes meritoriaje o retiro que un destino apetecible para un profesional político ambicioso; y desde luego por la doctrina académica que ha insistido profusamente en la incoherencia de la condición del Senado representante, como el Congreso, del pueblo español y cuyos miembros disponen del mismo status que los diputados, y su posición preterida en el control extraordinario del Gobierno o disminuía en el desempeño de la función legislativa, reaccionando con alguna irritación ante una especie de «doble» del constituyente que habría dejado pasar la ocasión de construir una verdadera Cámara territorial, al modo federal, limitándose a establecer, todavía bajo una cierta inercia del Senado decimonónico censitario, una mera Cámara de reflexión o segunda lectura, pero con escaso peso político.

Esta insatisfacción —en el nivel de la opinión pública, clase política y doctrina científica— puede asumirse en lo que tiene de manifestación de una ambigüedad de raíz de nuestro modelo constitucional de Senado en el que contrastan las aparentes funciones que para él se predicen en situación de equiparación con el Congreso en el orden legislativo y de control así como las que puedan desprenderse de su privativa condición de Cámara de representación territorial y las competencias efectivas que le son expresamente atribuidas por la Constitución. La indefinición constitucional a que

nos referimos resulta de la oscilación del constituyente entre la asunción del significado tradicional del Senado como cámara técnica de enfriamiento y segunda lectura, una concepción en la que opera el eco del Senado aristocrático de la monarquía constitucional, que intervenía en la elaboración de las leyes en pie de igualdad con la Cámara baja, cuyos «excesos» impedía, pero que permitió la integración en el régimen representativo de elementos procedentes del Antiguo Régimen y cuya oposición hubiese sido peligrosa para estabilidad política del Nuevo; y de un Senado federal, en la que la Cámara baja representase al conjunto de la población, actuando como elemento centrípeto y unificador, mientras la Cámara alta representa directamente a los estados integrantes, reflejando así el pluralismo territorial y suministrando una oportunidad para su reconocimiento y coordinación.

Esta indefinición del modelo —o la doble dependencia de su inspiración, no resuelta finalmente a favor desde luego de una asamblea federal, pero tampoco de un Senado oligárquico equiparado en sus funciones a la Cámara baja —da cuenta en buena parte de la posición constitucional de la Cámara, explicando quizás sobre todo las propias insuficiencias de la misma. Lo que ocurre es que, por razones teóricas inicialmente y después de articulación técnica, esa indefinición de base era difícilmente salvable, aunque presentase graves hipotecas para el futuro. Exigencias funcionales impidieron un bicameralismo no descompensado, pues un Senado equiparado competencialmente al Congreso, en coherencia con su origen democrático, hubiese complicado y ralentizado innecesariamente el proceso político y legislativo, atribuyendo además, a menos que no se hubiera alterado sustancialmente el sistema electoral, una discutible hiperrepresentación a la España menos poblada. De otro lado era imposible, dada la implantación del sentimiento autonomista en el momento de elaborar la Constitución, establecer sobre bases federales la estructura y las competencias del Senado.

A mi juicio la evaluación del Senado español sigue atribuyendo un peso exagerado al modelo originario constitucional, como si operase una especie de determinismo que impidiese rectificaciones normativas o prácticas significativas en el diseño primitivo, cuya impronta habría de marcar indeleblemente el futuro de la institución.

La verdad, en primer término, es más bien que el modelo constitucional no ha impedido un juego político, en el terreno legislativo especialmente, de cierta importancia al Senado de modo que la condición redundante o inútil de esta Cámara parece desmentida; en segundo lugar que ha habido ciertos desarrollos en el nivel reglamentario y de la práctica política que permiten atribuir alguna especificidad relevante a esta Cámara; y en tercer lugar, y sobre todo, que, honestamente considerado, el agotamiento del modelo actual del Senado no es el resultado del designio, querido o inevitable como consecuencia de sus decisiones efectivamente tomadas, del constituyente sino el resultado de la incompreensión o la falta de voluntad correspondientes de las posibilidades de la dinámica constitucional alcanzables, sin forzar la norma fundamental, del desarrollo de su propio texto y en particular de la calificación que en la misma se hace del Senado como Cámara de representación territorial.

Desde luego la perspectiva descalificatoria del Senado es incapaz de dar cuenta de su efectiva actuación en el juego político del sistema: bastará, al respecto, reparar en las enmiendas que el Senado introduce en los diversos proyectos de ley, ponderando al lado de su número, su importancia cualitativa, pues es muy frecuente la operación del Senado como lugar en el que la transacción política se realiza con más facilidad y éxito

que en el Congreso, según lo prueban las modificaciones —o incluso la transformación— que proyectos como el de la Ley de reforma universitaria, del poder judicial o Ley de aguas han experimentado a su paso por esta Cámara.

Tampoco quizás debe desdeñarse el alcance —denotador de cierta especialidad— del control del Gobierno verificado en el Senado, sin olvidar el interés para la sociedad española de comparecencias o la elaboración de libros blancos llevados a cabo en esta Cámara, cuyas conclusiones han pasado después a los correspondientes textos normativos sobre el particular, en materias como la droga, la violencia en el deporte o la investigación científica en España.

De otra parte, como se sabe, además del desempeño de estas funciones constitucionales explícitas, el Senado ha actuado, en relación con su condición de cámara de representación territorial, en otro tipo de funciones, ayudando mediante el correspondiente asesoramiento y colaboración, a la puesta en marcha de los diversos parlamentos autonómicos, etc.

II. *Las especificidades organizativas y funcionales del Senado: consideración especial de nuestro bicameralismo descompensado*

a) Aspectos organizativos

La visión crítica del Senado suele descuidar también la consideración de las especificidades organizativas y funcionales de la Cámara y que no obstante merecen alguna atención —especialmente las indicadoras del carácter descompensado de nuestro bicameralismo— no sólo para ofrecer una auténtica imagen de la posición de la institución sino por poner de manifiesto elementos que han de constituir el objeto necesario de cualquier reforma.

En sus aspectos organizatorios deben resaltarse como rasgos más llamativos de la Cámara su orientación más presidencialista, de modo que se subrayan las funciones representativas, de ordenación de los debates, distribución del trabajo en los órganos de la Cámara, establecimiento del orden del día y asunción de facultades sancionatorias del presidente del Senado; una acentuación del significado político, al lado del técnico de la Mesa que además de intervenir en la preparación de los trabajos de la Cámara a largo plazo en parecidos términos a la del Congreso, participa de acuerdo con el presidente y con la mera audiencia de la Junta de Portavoces, en la preparación del orden del día; y una notable pérdida de importancia de la Junta de Portavoces a quien compete una intervención consultoria antes que decisoria.

b) El procedimiento legislativo: el Senado como Cámara de segunda lectura

Como se sabe la manifestación más clara del carácter descompensado de nuestro bicameralismo reside en la posición disminuída del Senado en relación con el Congreso en el procedimiento legislativo: se trata de una opción rotunda del constituyente, confirmada por el reglamento parlamentario y aplicada además con cierta extremosidad en la práctica política, que a nuestro juicio requiere una rectificación clara que, salvadas las mínimas apariencias exigidas por la deferencia debida a un órgano constitucional, impidiendo por ejemplo el mantenimiento de la constricción temporal de los dos meses en que en supuestos normales ha de verificarse el trabajo parlamentario en el Senado, posibilite a esta Cámara en el desarrollo de la función legislativa una actuación conforme con su carácter territorial, aun cuando siga correspondiendo al

Congreso la última palabra, una vez agotada la mediación de instancias de conciliación en los conflictos o discrepancias entre las dos Cámaras.

La posición subalterna del Senado en el procedimiento legislativo ordinario —afirmada naturalmente la necesidad absoluta de su intervención en el mismo de modo que se excluya la licitud constitucional de leyes no tramitadas y aprobadas en el Senado— se manifiesta de diversas formas. Preliminarmente queda determinada en la fase de la iniciativa reconocida en términos algo cicateros a los senadores en relación con los diputados y que si bien no requiere de una toma de consideración por parte del Congreso, queda eventualmente sometida a convalidación en el caso de que, aplicando el artículo 126.5 del Reglamento, se la haga objeto de una enmienda a la totalidad de devolución, resolviendo entonces el Pleno del Congreso sobre la iniciativa del Senado en uno de los llamados debates de totalidad.

Pero a nosotros nos interesan especialmente dos muestras de la intervención de la Cámara alta en el proceso legislativo indicadoras inequívocas de la posición de inferioridad de esta Cámara y que reclaman su corrección en una reforma que limite la descompensación de nuestro bicameralismo, sin duda incompatible con un rendimiento cabal del Senado como Cámara de representación autonómica.

Me refiero a la condición del Senado como Cámara de segunda lectura, de modo que, salvo en los dos supuestos correspondientes a la autorización de convenios entre comunidades autónomas no previstos en sus estatutos o la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial, el Senado no aprueba textos propios e incluso los que son debidos a su iniciativa llegan modificados tras su tránsito obligado por el Congreso. Por ello a su intervención en la fijación del contenido de la ley le corresponde un sentido complementario o rectificador pero no propiamente definitorio o constitutivo, lo cual naturalmente no quiere decir que la contribución del Senado no sea relevante desde un punto de vista técnico (atribuyendo coherencia a los textos, mejorando por ejemplo su redacción o eliminando sus incongruencias o defectos más notables) o que no permita, según sabemos, una última oportunidad para la integración política o el acuerdo, quizás no alcanzables en la primera Cámara.

Sin duda alguna el reequilibrio institucional que la reforma constitucional debe buscar habrá de ampliar el número de los casos en los que corresponda al Senado la preferencia en la tramitación de los textos legislativos, y ello con independencia de quien ejerza la iniciativa legislativa al respecto y siempre que se trate de propuestas normativas de condición o relieve autonómico.

Como es sabido la condición de segunda cámara del Senado no sólo es ilustrativa del momento en que se produce su intervención sino de la importancia de la misma de modo que la Constitución asegura la prevalencia final de la voluntad del Congreso, ya fuesen los textos legislativos enviados por el Congreso objeto de enmiendas o veto.

Prescindamos de la problemática del veto, entendido como rechazo global del texto y que en realidad no deja de ser una compensación de mera apariencia a la posición de franca desventaja institucional del Senado —y que por tanto podría ser suprimido si la reforma constitucional corrigiese el desequilibrio entre las dos cámaras y la correspondiente modificación reglamentaria eliminase la convalidación de la iniciativa del Senado por parte del Congreso que ya consideramos en su momento— para fijar nuestra atención en la problemática de las enmiendas, que en su actual regulación expresa una situación de inferioridad del Senado claramente insatisfactoria.

En efecto, en el caso de que el Senado decida introducir enmiendas en el proyecto,

el Congreso ha de pronunciarse sobre las mismas, aceptándolas o no por mayoría simple, de modo que, con independencia de la mayoría alcanzada para la aprobación de las enmiendas en el Senado, se establece la prevalencia final de la voluntad del Congreso sobre la de la Cámara alta.

No existe, por tanto, frente a lo que ha ocurrido en nuestra historia constitucional desde la Ley de relaciones entre los cuerpos colegisladores de 1837, rectificando en particular la previsión del artículo 4 de la Ley 1/1977 de 4 de enero para la reforma política, una Comisión Mixta de Conciliación, salvo para los tres casos del artículo 74 —autorización de tratados, distribución del Fondo de Compensación Interterritorial o autorización de acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas no previstos en sus estatutos— a intervenir para proponer un acuerdo entre los dos proyectos legislativos aprobados por ambas cámaras, cuando el original del Congreso fuere objeto de modificaciones o enmiendas en su tramitación en el Senado.

c) La inexistencia de comisiones mixtas de conciliación Congreso-Senado

La inexistencia de esta Comisión Mixta no sólo es de lamentar por lo que tiene de manifestación extrema de un bicameralismo exageradamente descompensado, ya denunciado, y que no se esfuerza por mantener apariencia alguna de continuidad histórica, sino por consideraciones técnicas que impiden aceptar propuestas equidistantes entre el proyecto original y el texto alternativo querido por el Senado, formulables por la Comisión Mixta, de modo que el Congreso sólo pueda actuar rectificando su posición, renunciando a su original voluntad y adhiriéndose a la del Senado, rectificación cuyo costo político no ha de ignorarse, impidiéndose además que, cuando lo exigiesen razones sistemáticas, se proceda a un retoque de conjunto del texto normativo.

Evidentemente lamentar la inexistencia de esta Comisión no implica adherirse a la idea de un bicameralismo perfecto que, al exigir la adopción de la propuesta de la Comisión por cada cámara, reconociese de hecho una facultad de bloqueo continuada o de virtual veto. En lo que se piensa más bien es en la extensión del tipo de Comisión digamos extraordinaria del artículo 74 a cualquier supuesto de discrepancia entre el Congreso y el Senado, aunque se asegurase también en última instancia la prevalencia de la voluntad del Congreso en los términos establecidos en dicho artículo. (A nuestro juicio esto se realiza en el caso de que el Senado no acepte el texto propuesto, aprobando el Congreso por mayoría absoluta el texto de la Comisión y, si no se alcanzara esta mayoría, ratificando por mayoría absoluta el texto original que fue objeto de la mediación fracasada de la Comisión mixta).

Por cierto que la propuesta de la generalización en los términos aquí sugeridos de las Comisiones mixtas debe alcanzar a la introducción de esa instancia de mediación en el supuesto de «Reforma constitucional total» del artículo 168. La Constitución, en efecto prevé, como hacen los Reglamentos del Congreso y del Senado, la tramitación del proyecto de Reforma en ambas Cámaras, lo que abre naturalmente la posibilidad de que el Senado introduzca enmiendas al texto normativo procedente del Congreso. Pero el constituyente no cuenta con la operación, como en caso de la reforma parcial, de una Comisión mixta que proponga un texto de conciliación para su aprobación por ambas Cámaras.

d) La función de control: control ordinario y extraordinario. Preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación en la Cámara alta

El examen del desenvolvimiento de la función de control por parte del Senado puede consistir en un desarrollo de las especificidades de los instrumentos a través de

los cuales tiene lugar, lo que nos mostrará algunos rasgos propios de las preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación de la cámara senatorial, pero debe de partir de la afirmación de una atribución por la Constitución del desempeño de esta tarea en términos en principio sustancialmente iguales al Congreso y al Senado, así como en la superación de la equiparación entre control y exigencia de responsabilidad política, a los efectos de dejar en una reforma constitucional intocadas las nulas atribuciones de control extraordinario del Gobierno por parte del Senado y admitir cualquier desarrollo— sobre todo en lo que se refiera a una especialización del control ordinario de la política autonómica del Gobierno— en la práctica del sistema político, que dispondría de perfecta cobertura constitucional.

En efecto, la correcta comprensión de las atribuciones de control que en nuestro sistema parlamentario corresponden al Senado requiere como presupuesto necesario, partir, de un lado, de una inicial equiparación constitucional en este orden de ambas cámaras, pues en principio el artículo 66 atribuye *in toto* la función controladora del Gobierno a las Cortes y, de otro, de la idea de que el concepto de control no incluye necesariamente la responsabilidad política.

En relación con la primera cuestión ha de partirse de una voluntad constituyente de atribución de la función fiscalizadora del Ejecutivo al Congreso y al Senado, lo que no ha de evitar especialidades competenciales en este ámbito, pero que deben interpretarse presuponiendo una sustancial equiparación de ambas Cámaras como resulta de la condición de norma de cabecera del artículo 66 en relación con todo el título III de la Constitución.

De otro lado, el hecho de que la exigencia de responsabilidad política al Gobierno sea una facultad ejercible exclusivamente por el Congreso no puede entenderse que implique el vaciamiento de la potestad controladora del Senado: la exigencia de responsabilidad política es una posible consecuencia del control pero conceptualmente no queda absorbida en él. La función del control supone el sometimiento de un órgano a la fiscalización de otro, contrastando su conducta con determinado parámetro de referencia: se trata por tanto de un juicio que el órgano controlador establece sobre la actividad del órgano controlado. La remoción del órgano controlado puede ser la consecuencia del juicio pero propiamente no se identifica con él.

Por otra parte el juego de los principales instrumentos de control presenta alguna singularidad en el Senado que merece al menos una breve mención. Así, en relación con las *preguntas* puede destacarse, por una parte, la función de la Mesa en la tramitación de las mismas y que hay que entender de carácter claramente reglado, limitándose a verificar la corrección reglamentaria de las mismas; y por otra, que no juega en el Reglamento del Senado la presunción de decaimiento de las preguntas orales ante el Pleno que no fueran incluídas en el orden del día o no tuvieran tramitación.

En relación con las *interpelaciones* quizás lo más interesante a destacar sea que la facultad de ejercicio de las mismas ante el Pleno, se reconoce en el Reglamento de la Cámara alta únicamente a los senadores— y no como ocurre en el caso del Congreso también a los grupos parlamentarios—. No existe tampoco en el Reglamento del Senado una presunción de decaimiento de las interpelaciones, salvo manifestación en contra del parlamentario, al producirse su conversión en preguntas con contestación por escrito al término del período de sesiones. De otro lado el Reglamento del Senado estimula la rapidez de la tramitación de las interpelaciones al garantizar su inadmisión

en el orden del día antes de que trascurren dos meses desde la fecha de su presentación y al limitar a un mes la facultad de aplazamiento de su tramitación.

Por lo que afecta a las *Comisiones de investigación* la problemática de las mismas en relación con la iniciativa de su creación, o su carácter exclusivamente político, la trascendencia penal de sus conclusiones o las garantías de quienes comparezcan ante ellas coincide en el caso del Congreso y del Senado. Algunas especificidades procedimentales separan a las comisiones de una u otra cámara: así mientras en el Congreso el régimen de las sesiones de este tipo de comisiones es secreto, como excepción al supuesto normal del funcionamiento de las comisiones que permite la presencia de los medios de comunicación social, en el Senado, en cambio, el supuesto normal también de este tipo de Comisión será el de la celebración de sus sesiones con asistencia de los medios de comunicación salvo que por decisión de la mayoría absoluta de sus integrantes se acuerde que las sesiones sean a puerta cerrada.

A resultas de los trabajos de la Comisión se elaborará un informe cuyo debate —sustraído a la publicidad en la Cámara baja antes de la reforma de 16 de Junio de 1994— es obligatorio en el Congreso y potestativo en el Senado.

III. *El Senado como cámara de representación territorial. El rendimiento autonómico del Senado como problema teórico y las manifestaciones concretas de su desarrollo constitucional en este sentido: grupos territoriales, art. 189 del Reglamento del Senado y creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas*

Como ya hemos señalado con anterioridad la crítica al Senado suele centrarse sobre todo —y además con bastante fundamento— en el escaso relieve autonómico de la Cámara, a pesar de su caracterización territorial llevada a cabo por el propio texto constitucional. El análisis del rendimiento autonómico del Senado ofrece un gran interés en primer lugar desde un punto de vista teórico pues se trata de una cuestión relacionada con las propias dimensiones del desarrollo o dinámica constitucionales (posibilitados especialmente en el caso de las cláusulas difinitorias), cuya comprensión correcta depende asimismo de la idea que se asuma de la reforma constitucional. Pero también desde una perspectiva constitucional concreta: las reformas demandadas de la Norma Fundamental han de consistir en la adecuación de la configuración constitucional a un Senado verdaderamente autonómico en su composición, organización y competencias; y para la propuesta concreta de reformas constitucionales será de utilidad la experiencia derivada de la propia dinámica constitucional, pues aunque la reforma constitucional se oponga conceptualmente al desarrollo o dinámica constitucional, no se presenta necesariamente como su negación: puede aparecer más bien como su consagración o culminación.

Desde este punto de vista hay una tesis difícilmente discutible: la escasa condición autonómica de nuestro Senado es el resultado de la parquedad del equipamiento competencial o de las decisiones sobre su composición del constituyente pero también de quienes en el nivel infraconstitucional ignoraron las posibilidades que la caracterización territorial de la Cámara ofrecía. Conviene tener presente que el orden constitucional está presidido por la Constitución, pero no se agota en ella; por ello la normación constitucional sobre el Senado ha de ser completada por normas reglamentarias principalmente y también por prácticas, actitudes y hábitos de los sujetos políticos que actúan dentro del Senado o que aun estando fuera de él determinan decisivamente sus posiciones.

Este desarrollo constitucional que opera con la idea de la Constitución como marco de posibilidades además que como límite o frontera, está especialmente posibilitado en el caso de las cláusulas definitorias— como la que en relación con el Senado nos ocupa— cuyo significado no se agota en la averiguación de lo que per se y de modo aislado quieran decir, sino de lo que las otras normas constitucionales leídas a la luz de las mismas pueden significar, debiendo además tenerse en cuenta que tales cláusulas resultan especialmente apropiadas para la generación institucional. Lamentar que, con las matizaciones que se puedan establecer, el desarrollo— en el nivel infraconstitucional— de la condición autonómica del Senado haya sido insuficiente no puede significar ignorar las limitaciones de la dinámica constitucional frente a la reforma, sobrepasadas cuando se fuerza la flexibilidad constitucional y se atribuyen de hecho funciones semiconstituyentes a poderes constituídos, que como todo poder público se encuentran sometidos a la Constitución y no pueden por tanto disponer de la misma. La dinámica constitucional ofrece ventajas al permitir rectificaciones y tanteos, de modo que se pueda configurar una regulación institucional acorde con las necesidades del sistema político según lo vayan demandando las circunstancias, ahorrando los riesgos que la realización de la reforma pueda implicar, especialmente si la misma afecta a los cimientos o a alguna de las instituciones emblemáticas de la forma política como ocurre en el caso del Senado en el Estado autonómico, pero ni puede sustraerse a las imposiciones y prohibiciones derivadas del texto constitucional que establecen un espacio en el que imperativamente han de moverse los sujetos políticos ni puede descuidarse la importancia a conferir para el propio status del órgano constitucional el que las reglas atribuidoras de competencia o las determinaciones más importantes de su conducta, esto es las reglas de procedimiento, se contengan en el nivel más alto normativo, y no en normas reglamentarias o en leyes orgánicas, de modo que pueda surgir alguna duda sobre la invasión por las mismas de cierta reserva constitucional, poniéndose así en cuestión su plena legitimidad.

En este cuadro general de las posibilidades del desarrollo constitucional y de sus límites con la reforma constitucional deben de examinarse las manifestaciones concretas de la dinámica constitucional sobre el Senado. Porque si bien es cierto que el desarrollo infraconstitucional de la calificación autonómica del Senado ha sido corto, no deben ignorarse algunas muestras concretas del mismo y sobre todo ha de prestarse atención al intento más reciente y serio de adecuar el Senado, sin reformar la Constitución, a su definición como Cámara de representación territorial.

Evidentemente no se han utilizado las potencialidades de la Constitución, que no están sólo en la cláusula definitoria contenida en el artículo 69, sino sobre todo en otros preceptos interpretados a la luz de la misma. Quiero decir, ¿por qué no se ha entendido la facultad del Senado a la hora de proponer a los cuatro miembros del Tribunal Constitucional en favor de personas que hayan tenido una experiencia o una dedicación especialmente relacionada con el derecho autonómico? Evidentemente ello no está exigido en la Constitución, pero ¿puede concluirse por ello que la Constitución lo impida? ¿No podría pensarse que más bien incluso lo requiere?

O en relación con el control del Gobierno por parte del Senado. ¿Qué hubiera impedido una especialización del Senado dada su condición de órgano de representación territorial en la política del Gobierno en cuestiones autonómicas? Pero sobre todo es bien difícil imaginar un obstáculo constitucional a que en el caso de leyes autonómicas o leyes de contenido preponderantemente o de simple relieve autonómico,

por ejemplo las leyes materialmente de bases, se hubiesen tenido en cuenta de modo especial las reformas introducidas en el proceso de su elaboración en el Senado.

Ahora bien, este insuficiente desarrollo constitucional autonómico del Senado no puede hacernos olvidar que a su vez la crítica «autonomista» ha incurrido en excesos como cuando se han exagerado los rasgos provincialistas de la Cámara, contraponiéndose abusivamente su condición territorial «propuesta» y la «provincial» impuesta; o se ha subrayado la trascendencia autonómica de la procedencia de los senadores; o en términos generales se ha ignorado que la representación territorial asumida por el Senado no puede sobreponerse a su condición jurídica de órgano del Estado, pues esta Cámara, al igual que el Congreso, representa al pueblo español y sus miembros — como los del Congreso — no están sujetos a mandato imperativo alguno, de modo que se puedan admitir instrucciones o condicionamiento de ningún tipo provenientes del órgano autonómico que designó a la cuota territorial de los mismos.

La crítica al rendimiento territorial del Senado además de reparar en este tipo de deficiencias de enfoque de carácter general debe de hacer hueco como decíamos antes a la consideración de algunos desarrollos concretos y sobre todo proceder a una evaluación correcta de lo que puede significar la puesta en funcionamiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas que, como también hemos señalado, es el intento más ambicioso de proceder a un desarrollo autonómico del Senado por la vía de la reforma reglamentaria y que sin duda puede prefigurar el contenido de la futura reforma constitucional del Senado.

A mi juicio la constitución de los grupos territoriales no deja de ser una tímida respuesta reglamentaria a las exigencias que al Senado plantea su calificación constitucional, dada la notoria dependencia originaria y funcional de los mismos de los grupos parlamentarios. En efecto, la constitución de un grupo territorial necesita además de la manifestación de la voluntad de los senadores interesados, en un número superior a tres, y pertenecientes a un grupo parlamentario integrado por senadores de dos o más comunidades autónomas, del acuerdo del portavoz del grupo parlamentario al que estén inscritos. Asimismo el desempeño de sus funciones se realiza de conformidad con el portavoz del grupo parlamentario, de modo que los grupos territoriales, sin desdoro de su autonomía organizativa e incluso presupuestaria, deben considerarse órganos de los grupos parlamentarios.

En cambio el artículo 189 del Reglamento del Senado es un magnífico ejemplo de completamiento normativo en el que el legislador con el tope del precepto constitucional — en este caso el art. 155 — procede no sólo a especificaciones sino a un verdadero desarrollo del mismo, en una actuación normadora constitutiva que ejemplifica la amplia potencialidad de la condición del Senado de «Cámara de representación territorial».

El artículo 189 prevé en efecto un pronunciamiento autorizador del Senado sobre las medidas propuestas por el Gobierno en relación con la actuación opuesta al orden constitucional o atentatoria contra el interés general de España de una comunidad autónoma, de modo que se excluye una posible interpretación del artículo 155 que circunscribiese el objeto de la autorización del Senado al principio de intervención, pero no a las medidas concretas a adoptar, habilitándose al Senado — en el apartado 4 del precepto reglamentario — no sólo para denegar la autorización de las medidas propuestas sino para modificarlas o condicionarlas. Pero además el Reglamento del Senado adopta las decisiones pertinentes para que, de un lado, se evite un

recurso inmotivado al artículo 155, exigiendo al respecto que a la solicitud del Gobierno de la autorización para proceder contra una comunidad autónoma se le acompañe la justificación de haberse realizado el correspondiente requerimiento, así como la de su incumplimiento, y de otro, se asegure la pertinencia de las medidas a adoptar estableciendo la necesidad de que su propuesta se contenga en un dictamen de la comisión correspondiente —ahora la General de las Comunidades Autónomas—, Comisión a la que hará llegar la información y alegaciones que a su requerimiento mediante el presidente del senado le remita la comunidad autónoma en cuestión, la cual podrá designar de estimarlo procedente una persona que asuma su representación a estos efectos.

La creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, llevada a cabo por la reforma del Reglamento del Senado, de 11 de enero de 1994, supone la manifestación organizativa más importante del carácter autonómico del Senado y debe entenderse, según hemos dicho con anterioridad, como la respuesta de mayor alcance posible, sin reformar la Constitución, a las demandas de adecuación de esta Cámara a su definición constitucional, que como se sabe han sido formuladas con energía tanto dentro del propio Senado como fuera, en la comunidad jurídica e incluso la opinión pública.

Dicha creación es una muestra de la dinámica constitucional que consiste en un desenvolvimiento de las potencialidades del marco institucional fijado por el constituyente, pero con claros límites también, como ya hemos dicho, pues evidentemente el desarrollo constitucional no puede sobrepasar, disponiendo sobre ella, la propia Constitución.

Desde este punto de vista la reforma del Reglamento —culminando una encomienda del Pleno de la Cámara que data de 1988 y que no alcanza por diversos avatares buen puerto hasta enero de 1994— no puede atribuir nuevas facultades territoriales al Senado, pero sí que procede a un redimensionamiento de las mismas, mejorando su rendimiento, al concentrar en una comisión (cuya importancia en razón de características estructurales y procedimentales se subraya sobre todo al posibilitar en ella la intervención de las comunidades autónomas) la preparación de la actuación del Pleno de la Cámara en cuestiones autonómicas.

El relieve de la nueva Comisión permanente se desprende ya de su propia singularidad estructural y organizativa que la destaca claramente de las demás comisiones existentes: en razón del elevado número de sus integrantes o participantes en sus sesiones (lo que sin duda conferirá especial significación a sus dictámenes y propuestas), entre los que hay que contar a los miembros de los ejecutivos de la Nación o las comunidades autónomas, que incluso pueden instar su convocatoria; la peculiar composición de su mesa integrada como la del Senado por siete miembros; el relieve de la subcomisión en la que el Pleno delega buena parte de las competencias de la Comisión; o las dos novedades de la organización de su trabajo aportadas por la Comisión que son la figura del relator o el registro de oradores en el que han de inscribirse quienes deseen participar en el debate del Pleno.

Desde el punto de vista competencial la Comisión es una muestra de la voluntad de especialización autonómica del Senado: se trata de concentrar en una sola Comisión la preparación de la actividad legislativa, de control y de actuación política en general de la Cámara en materia autonómica, reservando a la Comisión la propuesta al respecto. Repárese que a la Comisión le corresponde además del dictamen de las iniciativas

—sobre todo proyectos y proposiciones— autonómicas, el informe de los aspectos autonómicos de cualquier iniciativa cuyo dictamen le compete a una comisión de la Cámara. Lo importante es que la evacuación de este trámite de informe por la Comisión permite la actuación y presencia de las comunidades autónomas que por esta vía han tenido ocasión de comparecer en la Comisión o remitir a la misma sus observaciones por escrito.

Además dos atribuciones competenciales introducidas en la reforma reglamentaria del artículo 56 permiten a la Comisión, de un lado, formular los criterios respecto a la representación española en los foros internacionales donde haya una participación territorial, de modo que se posibilite una modulación territorial de la representación gubernamental en la instancias exteriores, notoriamente europeas; y de otro, proponer la iniciativa legislativa, completando o especificando la establecida en el artículo 108 de la Constitución, y que supondría no sólo una manifestación especial de la iniciativa reconocida a los senadores, sino un modo adicional de poner ésta a disposición de los propios ejecutivos autonómicos, si consiguen que la Comisión la adopte como suya.

Todas estas novedades organizativas e incluso competenciales no pueden con todo hacernos olvidar que la gran aportación de carácter territorial de la reforma reglamentaria consiste en potenciar la dimensión articuladora del Senado en el Estado autonómico, al asegurar la presencia de los gobiernos autonómicos en el Senado, que no sólo hace posible la participación de sus representantes en el seno de la Comisión, haciendo valer sus puntos de vista, por ejemplo sobre determinados proyectos legislativos, sino que les permite instar la propia convocatoria de la misma, solicitando la inclusión de puntos en el orden del día de la Comisión.

La actuación de la función de articulación del Senado en el sistema autonómico queda especialmente de manifiesto, esta vez de modo simbólico antes de nada y *ad extra*, mediante la celebración prevista en el art. 56 bis 7 y ya efectivamente realizada en una primera ocasión en septiembre de 1994, por la Comisión General de una sesión anual dedicada a efectuar un balance de la situación del Estado de las autonomías, en la que tras un debate puedan presentarse las correspondientes mociones. Se trata no tanto de ubicar en la Comisión una discusión sobre la política del Gobierno en materias autonómicas cuanto de generar un debate sobre el estado presente del sistema autonómico, contando con la perspectiva de las propias comunidades autónomas, expresada institucionalmente por los representantes de éstas, pudiéndose además en dicha sesión, y como exponente del pluralismo territorial español, utilizar cualquiera de las lenguas que, con el castellano, tengan el carácter de oficiales en la respectiva comunidad autónoma.

B. Tres reflexiones generales sobre el planteamiento de la reforma constitucional del Senado

Señalaba al principio que no acometía este trabajo con la pretensión de sugerir un catálogo de propuestas concretas de reforma constitucional sobre el Senado sino de enmarcar su planteamiento, comenzando por realizar un balance de la posición de dicha Cámara en nuestro sistema constitucional, a partir de las propias decisiones del constituyente, pero contando también con los resultados del desarrollo y práctica constitucionales de la institución, balance establecido no pocas veces en discusión con

las posiciones de la doctrina académica. De este recorrido se han seguido en numerosas ocasiones apuntes sobre aspectos que a mi juicio necesitan de una reforma constitucional. La reforma constitucional ha de subrayar la especialización autonómica del Senado, acabando en términos generales con la descompensación exagerada de nuestro bicameralismo, y ha de incrementar su funcionamiento como instrumento de articulación del Estado autonómico, incorporando buena parte de las reformas últimas introducidas por la vía reglamentaria creando la Gran Comisión de Autonomías. No desearía ir más allá en el terreno de la propuesta concreta, limitándome, para finalizar, a realizar algunas observaciones generales sobre, primeramente, la necesidad de la reforma constitucional, insistiendo en el agotamiento de la vía de la dinámica constitucional, que sin embargo, como también ha sido ya señalado, no es un camino excluyente de la reforma, sino más bien prefigurador de la misma. En segundo lugar, me gustaría mostrar la conveniencia de que las reformas que se propongan sean limitadas y articuladas, pues se trata de introducir modificaciones en la Constitución, pero no de cambiar de Constitución. En tercer lugar, propondría una observación sobre la utilidad a nuestros propósitos de la experiencia del funcionamiento de otros senados en el constitucionalismo comparado.

I. *Reforma y dinámica constitucional*

La reforma de la Constitución es una institución encaminada a su protección cuya utilización ha previsto el propio constituyente para asegurar la adecuación de la norma fundamental a las necesidades cambiantes del sistema político. No es un mal principio de respeto constitucional y de prudencia política el que antes de abordar la reforma se intenten extraer las posibilidades de una interpretación dinámica de la Constitución, pero el desarrollo constitucional, incluida la propia mutación constitucional, tiene sus límites que no pueden superarse, sin atribuir funciones semiconstituyentes a poderes constituídos, incurriendo así en un fraude constitucional indefendible.

La reforma constitucional se impone cuando la elasticidad constitucional amenaza con dejar de hecho la Constitución en manos de su intérprete o de los agentes constitucionales, sometidos como todo poder público a la Constitución y no dueños, y consiguientemente con poder de disposición sobre ella.

La naturaleza jurídica de la propia reforma constitucional, si no su significado político, imponen asimismo determinadas exigencias, llamémoslas procedimentales, a su elaboración. La reforma constitucional es, como hemos dicho, un instrumento institucional de protección o garantía de la Constitución y su peculiaridad normativa radica en que la misma es obra de un poder diferente al constituyente originario, pero cuya fuerza activa y pasiva, en cuanto norma capaz de derogar determinados contenidos constitucionales y servir en adelante de parámetro de constitucionalidad al que las demás han de atenerse, se equipara a la de la Constitución originaria, de modo que en punto a su eficacia no pueda en el futuro distinguirse entre Constitución nueva y vieja.

Esta igualdad jurídica entre la Constitución originaria y el producto de las leyes de reforma constitucional impone un esfuerzo para que su legitimidad política sea también semejante, lo que quiere decir que ha de tratarse por todos los medios que la base consensual de la reforma sea semejante a la que fundamentó la Constitución originaria.

II. *Límites y exigencias de la reforma constitucional del Senado*

Adoptada la ineludible decisión de la reforma constitucional el problema consistirá en fijar su alcance y establecer las condiciones de su realización, sabiendo que el procedimiento a seguir para la reforma depende obviamente del alcance de la misma. A este respecto, conviene aceptar una doble premisa. En primer lugar, la reforma del Senado no puede suponer una rectificación de las líneas básicas o estructurales del edificio constitucional. No se trata evidentemente de negar a los órganos integrantes del poder constituido legitimidad ni competencia para verificar una reforma total de la Constitución, prevista por lo demás, en el artículo 168, sino de la inconveniencia de proceder a una rectificación de lo que Schmitt llamaba «Constitución positiva», es decir, aquellas decisiones fundamentales del constituyente que singularizan al Estado establecido por cada Constitución. En el caso concreto ello quiere decir que el Senado reformado ha de seguir siendo perfectamente incluíble en el Estado autonómico, sin que pueda proponerse un «Senado federal» como cuña disfuncional en el Estado autonómico.

Otra reflexión pertinente a mi juicio es la siguiente: Debe tenerse en cuenta la conexión lógica entre los diversos preceptos constitucionales, de modo que es difícil aislar atribuciones competenciales, por ejemplo, o exigencias procedimentales de decisiones constitucionales básicas, aunque esta relación en principio no aparezca como evidente. Por ello es problemático concretizar o delimitar alteraciones constitucionales sin acabar afectando a la propia estructura o esqueleto elemental del cuerpo constitucional. Así por ejemplo una reforma del Senado en el sentido de verificar una especialización funcional, no puede hacer olvidar que el diseño constitucional del Senado va a impedir seguramente que se puedan renunciar a competencias legislativas, o al control del Gobierno, fuera de los supuestos en que tales actividades tienen un relieve autonómico. A su vez esto, si no se quiere incurrir en las dificultades, de obstrucción o ralentización en el funcionamiento del sistema político, a que aboca un dualismo parlamentario absolutamente igualitario, hará difícil prescindir de la última palabra del Congreso, agotada eso sí la mediación de instancias de conciliación, en los conflictos o discrepancias entre el Congreso y el Senado.

Puede pensarse por ejemplo que una reforma del Senado, convirtiéndola en cámara gubernamental autonómica, pondría en cuestión la idea constitucional del Senado, en cuanto integrante de las Cortes Generales, como representación del pueblo español, y haría asimismo absurdamente superflua la prohibición constitucional del mandato imperativo, aunque evidentemente una reforma constitucional incorporando, como ya se ha señalado con anterioridad, las modificaciones introducidas por la reforma reglamentaria de la Comisión General de Autonomías y reforzando la función articuladora del Senado, al permitir la integración de los ejecutivos autonómicos, respetaría dichos límites constitucionales y por tanto no supondría la conversión de nuestro Senado en un verdadero Consejo, que es lo que ciertamente no cabe, a mi juicio, en nuestra «fábrica constitucional».

La reforma del Senado ha de referirse a un nuevo modo de composición del mismo, a una modificación de sus funciones, a una mayor especialización «autonómica», a una acentuación de sus aspectos competenciales en relación con la política comunitaria europea, pero todo ello, insisto, sin que signifique una desconexión respecto del Congreso de los diputados (tampoco una duplicidad) sino una interrelación entre ambas cámaras.

Así que la reforma posible a nuestro juicio ha de ser una reforma limitada, cerrada y obviamente compartida en su aceptación por la totalidad de las fuerzas políticas relevantes.

III. *La utilidad de la experiencia del constitucionalismo comparado en la reforma del Senado*

La última reflexión general concierne al valor de las referencias derivadas del constitucionalismo comparado a la hora de incorporar contenidos a la reforma constitucional del Senado. La propuesta de una reforma razonable, dentro de los parámetros que hemos establecido, del Senado, debe hacerse tras una consideración de los diversos senados o cámaras altas territoriales existentes en el panorama constitucional de nuestros días y muy especialmente de la posición constitucional del *Bundesrat* alemán, el Senado austríaco y el Consejo federal suizo, sin olvidar las propuestas académicas, preferentemente, de una reforma regional del Senado italiano y aún la propia dimensión territorial, en cuanto a su base electiva al menos, del Senado francés.

No se trata de establecer un estado de la cuestión sobre la posición constitucional de estas cámaras en sus respectivos sistemas sino de su estudio a la luz de nuestras preocupaciones. Seguramente del examen del material del derecho constitucional comparado será imposible encontrar un modelo a traspasar sin más a nuestra propia realidad constitucional, aunque sí puedan encontrarse elementos de suma utilidad, por ejemplo, la articulación en el *Bundesrat* de la participación de los Länder en la establecimiento y ejecución del derecho comunitario, o en la propia presencia de representantes de aquéllos en los órganos de decisión comunitarios. Frente a lo que a veces suele creerse el futuro de los senados quizás camina, salvo en lo que se refiere a la realización de funciones de articulación de cara a la Unión Europea del *Bundesrat* alemán, en un sentido algo alejado de nuestras necesidades de representación territorial, de modo que el nuevo Senado federal tiende a ser una Cámara no de integración de los diversos territorios, que atribuirían a este órgano la función de expresión de sus intereses privativos, cuanto un instrumento de participación de los distintos entes en la adopción de decisiones políticas, no necesariamente con dimensiones territorialistas, y un medio de completar la división vertical de poder entre el Estado central y los estados miembros con una división horizontal que confiere, así en el caso alemán, nuevo poder a los ejecutivos y administraciones de los estados miembros.

Nuestro trabajo, para finalizar, no puede menos de reiterar una cautela que ya hemos formulado con anterioridad y repetir la caracterización del marco que ha de acoger las propuestas concretas de reforma que se formulen. La salvación de una institución, como tampoco su ruina, no puede hacerse radicar exclusivamente en su tratamiento normativo, aunque éste se verifique al máximo nivel constitucional, por lo que han de abandonarse planteamientos que consideren de algún modo la reforma como panacea, porque como ya hemos visto los problemas del Senado residían menos en sus insuficiencias constitucionales que en la escasa voluntad, preferentemente política, de obtener todos los desarrollos que la regulación constitucional, sobre todo su caracterización como «cámara de representación territorial», hacía posible.

Según todo lo expuesto, finalmente, sería deseable que las propuestas de reforma constitucional que se formularan en relación con el Senado tuviesen un alcance reducido, no pusiesen en cuestión el mantenimiento de la disposición básica o la actual «fábrica» del Estado autonómico, mantuviesen la correcta integración de la Cámara en

las Cortes Generales, respetando el significado simbólico que para el Senado supone la conservación de su apoderamiento competencial general, y se propusieran la adecuación del Senado a las necesidades derivadas de su condición autonómica, inalcanzables en su plenitud si no es con un cambio constitucional.

C. Referencias bibliográficas

Las reflexiones que anteceden son sin duda resultado de una «lectura» personal de diversas monografías cuya mención es obligada. Me refiero en relación con el establecimiento de la posición constitucional del Senado a: R. Punset, *El Senado y las comunidades autónomas*, Madrid, 1987; Ídem, *Voz «Senado» en Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, 1995; E. Aja y X. Arbós, «El Senado, Cámara posible de las autonomías», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 17, 1980; J. A. Portero Molina, «El Senado en la Constitución española» en *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Zaragoza, 1979; F. Fernández Segado, «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 4, 1982; M. Caciagli, «El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69» en *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, dirigido por A. Predieri y E. García de Enterría. Madrid, 1981; E. Aja, «El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional» en E. Aja (Director) *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Barcelona 1994, vol. I; P. García-Escudero Márquez y B. Pendas García, «El Senado en el sistema constitucional español: realidades y perspectivas», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 2, 1984; R. Chueca Rodríguez, «Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 10, 1984; M. R. Ripollés Serrano, «La funcionalidad del Senado en el Estado de las autonomías», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 37, 1993; Varios autores, *La reforma del Senado*, Madrid, 1994; Varios autores, «La reforma del Senado», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n.º 3, 1991, Murcia.

En concreto sobre la problemática de la reforma véanse las ponencias presentadas al Debate sobre la reforma del Senado, celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales, el 21 de septiembre de 1994, de J.C. da Silva, «El Senado en la encrucijada: la reforma reglamentaria de 11 de enero de 1994»; P. García-Escudero, «La Comisión General de las Comunidades Autónomas: balance de seis meses de reforma del reglamento del Senado»; S. Pérez García, «Dificultades y avances en la experiencia reformista» e I. Sánchez Amor, «El Senado y las comunidades autónomas. Crónica de un desencuentro. Todas ellas en Varios autores, *La reforma del Senado*, Madrid, 1994. Además, E. Aja, «Valoración General», encabezando el *Informe Comunidades Autónomas 1994* dirigido por él mismo, Barcelona 1995. También, R. Punset, *Voz «Senado»*, en *Enciclopedia Jurídica Básica*. Y en especial la contribución de M. R. Ripollés, «El Senado» en el excelente *Informe Comunidades Autónomas 1994*, dirigido por E. Aja.

Para el establecimiento del marco teórico de la reforma constitucional a partir del estudio del significado del Senado en los estados compuestos o sistemas descentralizados, véanse mis trabajos, «Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado autonómico español», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 46-47, Madrid, 1985; y la *Voz «Estado Compuesto»*, en *Enciclopedia Jurídica*

Básica, Madrid, 1995. Pero sobre todo los estudios recientes de G. Trujillo, «Reflexiones sobre el Senado en 1994» y de F. Tomás y Valiente, «Perspectivas, preguntas y decisiones acerca de la reforma constitucional del Senado», en el libro colectivo citado *supra*, *La reforma del Senado*, Madrid, 1994 y J. A. Portero, «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 87, 1995. Asimismo, F. Kojá, «Descentralización política y cámaras de representación territorial», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 35, 1993.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y UNIÓN EUROPEA

Iñaki Lasagabaster Herrarte

I. A modo de introducción

La ratificación del Tratado de la Unión ha provocado un importante debate en la opinión pública y, como parte de ella, en el campo jurídico, después de que la política europea hubiese pasado casi desapercibida en los foros políticos. Este fenómeno es compartido también por la política internacional. El Tratado de la Unión ha producido un despertar notable, en lo que ahora interesa, de la doctrina jurídica, y ha provocado el pronunciamiento de las más altas instancias jurisdiccionales de los estados miembros.

Los pronunciamientos de los órganos jurisdiccionales estatales han puesto de manifiesto la gran perdurabilidad de los principios característicos de la teoría del Estado descriptiva.¹ El término soberanía vuelve a ocupar de forma expresa un lugar central en la reflexión jurídica. El Consejo Constitucional francés ha señalado con toda claridad que la ratificación del Tratado de la Unión Europea requiere una modificación de la Constitución. El Tribunal Constitucional alemán ha establecido los requisitos necesarios para que la República Federal pueda ser parte de la Unión. El Tribunal Constitucional ha estimado que la Constitución española de 1978 necesitaba una reforma para poder ratificarse válidamente el Tratado de la Unión Europea. Otros estados, dando menor trascendencia al elemento jurídico-constitucional, han puesto serios obstáculos políticos a la ratificación del Tratado. El motivo que subyace en todos estos casos es siempre el mismo: el Tratado de la Unión Europea viene a constituir un punto de inflexión en la evolución política europea, poniendo en cuestión la propia estructura política estatal y algunas de sus funciones principales. La ciudadanía europea, la moneda única, el ejército europeo, han sido componentes irrenunciables del Estado, al menos formalmente, que con el Tratado de la Unión Europea pasan a esa nueva organización política que surge de tal Tratado. ¿Quiere esto decir que se está poniendo en cuestión el Estado?

Estimar que el Estado, en tanto que forma de organización política, esté desapareciendo como consecuencia del avance en la construcción europea no se corresponde con la realidad, aunque, por otro lado, no deja de ser cierto que se está modificando su papel.² El surgimiento de la Unión Europea (UE) y, en general, la evolución que

1. Véase recientemente Perenthaler, Peter, *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, Springer, Viena y Nueva York, 1986.

2. Charpentier, Jean, *La notion d'État à la lumière des transformations de la société internationale*, Universidad del Sarre, Saarbrücken, 1993, pp. 13 y ss. Jauregi, Gurutz.