

La reforma constitucional del Senado

PIEDAD GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ

Letrada de las Cortes Generales

Catedrática de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid

Resumen

Este artículo analiza, desde la perspectiva de que pueda retomarse la reforma constitucional del Senado, su composición y sus funciones, a partir del Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional de 2006, así como la posición institucional del Senado resultante de la composición y funciones propuestas por el Consejo de Estado.

Resum

Aquest article analitza, des de la perspectiva que pugui reprendre's la reforma constitucional del Senat, la seua composició i les funcions, a partir de l'Informe del Consell d'Estat sobre la reforma constitucional de 2006, com també la posició institucional del Senat que resulte de la composició i les funcions proposades pel Consell d'Estat.

Summary

This article analyzes, in view of an eventual constitutional reform of the Spanish Senate, its composition and functions, on the basis of the 2006 Council of State report on constitutional reform, as well as the institutional position of Senate, resulting from the composition and functions proposed by the Council of State.

Sumario

- I. Introducción
- II. La composición del nuevo Senado
 - 1. Relación entre composición y funciones
 - 2. Opciones de composición
 - 3. Cuestiones conexas
 - 4. Propuesta del Consejo de Estado
- III. Funciones del Senado
 - 1. Potestad legislativa
 - 2. La autorización de tratados internacionales
 - 3. El Senado como espacio de concertación y cooperación con las comunidades autónomas
 - 4. Atribuciones relacionadas con otros órganos constitucionales
- IV. Posición institucional del Senado resultante de la composición y funciones propuestas por el Consejo de Estado
- V. A modo de conclusión

I. Introducción¹

Después de tantos años debatiendo sobre la reforma del Senado, creo que podemos afirmar que hoy existe un punto de partida importante para la reflexión sobre su reforma constitucional, que es el Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución española, de febrero de 2006, con estudios previos, exposición de opciones y formulación de propuestas articuladas de reforma.²

Destaco la importancia que presenta el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional en el debate doctrinal que nos ha ocupado tanto tiempo, en el que concurrían distintas opiniones –incluso ocurrencias–, porque puede ser calificado de documento cualitativamente diferente, pues supone la existencia de un texto oficial, obviamente no de la iniciativa gubernamental de reforma, pero sí de los términos en que podría llegar a plantearse.

Podemos, pues, dejar de hablar en el aire y tratar directamente sobre el texto de la propuesta para, en su caso, criticarla o mostrar sus méritos y defectos, en el ánimo de colaborar para que la eventual iniciativa –si en algún momento llega a haberla– sea lo más adecuada posible, o la mejor de las posibles. No se trata de realizar una especie de veredicto aprobando o censurando el Informe o al propio Consejo de Estado, sino más bien del análisis detenido de sus propuestas intentando aportar algo que las mejore.

Debo decir que estas exposiciones y comentarios son, por decirlo de alguna manera, académicos o técnicos. Pero si algo enseñan los años es a ser posibilista. Por mucho que nuestras propuestas sean de máximos, luego deben pasar por el tamiz de la negociación y de la decisión política, que es la que tiene en cuenta los parámetros dentro de los que moverse.

II. La composición del nuevo Senado

1. Relación entre composición y funciones

Con carácter previo debe advertirse que la composición de la Cámara y sus funciones son dos cuestiones íntimamente conectadas, que no pueden ser objeto de examen y decisión por separado.

En efecto, debe recordarse la paradoja de Madison, enunciada por Déhousse: «La evolución de los regímenes federales lleva a pensar que cuanto más importante sea el lugar de la Cámara Alta en el sistema institucional federal, más difícil le será cumplir la función representativa que le ha sido confiada.»³

Es decir, a la inversa: cuanto más territorial sea el Senado en su composición, mayor será la desigualdad de sus funciones respecto de la Cámara Baja elegida por sufragio

1 El presente texto tiene su origen en la exposición realizada ante el grupo de trabajo constituido por el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid, que ha elaborado unas *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*, J. García Roca, ed. Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

2 Informe publicado con los debates académicos previos, en los que fui invitada a participar, en *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco, eds., pp. 795-824. Madrid, 2006. Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y constitucionales.

3 R. Déhousse, «Le paradoxe de Madison: réflexions sur le rôle des Chambres hautes dans les systèmes fédéraux», en *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, núm. 3, 1990, p. 647.

universal, pasando entonces a ser una Cámara especializada, como ha ocurrido en Bélgica. Sólo cuando hay igualdad de origen democrático (y, por tanto, las mismas mayorías) se admite un bicameralismo perfecto. A mayorías distintas por distinta representación suelen corresponder funciones diferentes, cuestión esencial a tener muy en cuenta al decidir sobre la composición del futuro Senado.

En segundo lugar, tanto al resolver sobre la composición como sobre las funciones del Senado, no debe perderse de vista su función institucional en el seno de las Cortes Generales y las consecuencias sistemáticas sobre el conjunto de la estructura constitucional que el modelo de configuración del Senado comportaría. Ambas cuestiones fueron objeto de consulta al Consejo de Estado por parte del Gobierno y son de la mayor trascendencia por sus efectos sobre el entramado constitucional.

Desde esta perspectiva, el examen del Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional en lo que respecta a las funciones del futuro Senado permite constatar, en primer lugar, que el objetivo de convertir al Senado en una auténtica Cámara territorial, tanto por su composición como por sus cometidos, se hace destacando expresamente que se mantiene su carácter de Cámara parlamentaria (pp. 318-319), lo que impide el mandato imperativo de los senadores: la territorialidad «se manifiesta por su origen y sus funciones, y desarrolla su virtualidad en el terreno político, pero no se traduce en exigencias políticas».

El bicameralismo imperfecto existente permanece también en la propuesta del Consejo de Estado, aunque con un intento de que sea más equilibrado, sobre todo en la función legislativa, como veremos. Se trata de un bicameralismo no homogéneo, desigual competencialmente y no paritario, pues, aunque «el Senado representa también al pueblo español, [...] al hacerlo como suma de partes, ha de ocupar un lugar que cede ante el Congreso de los Diputados, en cuanto este representa al pueblo en su unidad, *in toto*» (p. 320).

2. Opciones de composición

Dentro de la corriente renovadora de las segundas Cámaras, dos caminos podrían abrirse al Senado español en su reforma: democratización o territorialización. La democratización, en nuestro caso, convertiría al Senado aún más en una duplicación de la composición del Congreso de los Diputados, si se pasara del sistema mayoritario a un sistema proporcional. La territorialización, en cambio, es la que se plantea como objetivo en todas las peticiones de reforma.

¿Cuáles son las posibilidades que se ofrecen? Las fórmulas que se barajan en el debate se contraen a las que aporta el Derecho comparado: que los miembros del Senado sean elegidos por la población de las Comunidades Autónomas, siguiendo –por analogía– el ejemplo de Estados Unidos y Suiza; por los Parlamentos de aquéllas, lo que supondría elevar los Senadores del artículo 69.5 de la Constitución a la composición

total de la Cámara (a su vez, en esta opción, cabe inclinarse por un sistema de elección mayoritario o, como el que actualmente impone la Constitución, proporcional); y finalmente, la designación por los Gobiernos autonómicos, siguiendo el modelo del Bundesrat alemán.⁴

1. Modelo Bundesrat

Esta última fórmula podría considerarse excesivamente ajena a nuestra vida política como para que una reforma constitucional se atreviera a experimentar con ella. No han faltado, sin embargo, ciertas opiniones favorables: Santaolalla, Bouza-Brey, Trujillo.

Pero incluso los propios autores que declaran inclinarse, en el ámbito teórico, por esta solución, reconocen las dificultades para su puesta en práctica y proponen finalmente otra opción. Así, Aja alega como ventaja del sistema alemán la eficacia en la representación de la posición de los Gobiernos de los Länder, y como desventaja el que el Bundesrat no constituye una Cámara parlamentaria, sino una especie de «Dieta» que representa a los Gobiernos, lo que podría cuestionar el carácter jurídico-constitucional de las Cortes y la propia declaración del artículo 66.1 de la Constitución.⁵ Asimismo, Torres del Moral cree difícil que la opinión pública, a quien ya cuesta trabajo aceptar la disciplina de voto de los partidos o de los grupos parlamentarios, no viera en el mandato imperativo de los Gobiernos autonómicos sobre sus senadores una liquidación del Parlamento e incluso una disolución del Estado en las Comunidades Autónomas.⁶ Fernández Segado, por su parte, considera que la opción Bundesrat no es encuadrable en la forma de Estado regional constitucionalizado en nuestro país.⁷

4 Fórmula mixta sería la propuesta por E. Aja en «El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional», en *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1994, vol. I, pp. 575 y ss.), que incluye representación de la mayoría en el Parlamento y Gobierno autonómicos así como de los grupos parlamentarios de la oposición. Cierta similitud con esta propuesta guarda la de M. Martínez Sospedra, quien, además de proponer el aumento del número de senadores designados sin necesidad de reforma constitucional, interpretando el artículo 69.5 de forma que las fracciones inferiores al millón de habitantes proporcionen un senador adicional, aboga por un método y un instrumento normativo comunes para la elección de los senadores autonómicos (que deberían ser diputados autonómicos y al menos uno de ellos miembro del Gobierno autonómico) (*La reforma del Senado*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia, 1990, pp. 197-198). También J. M.² Gil-Robles («El Senado en la Constitución española», en *Tapia*, núm. 43, 1988, p. 30) se plantea la posibilidad de combinar senadores elegidos por los Parlamentos y por los Gobiernos autonómicos.

5 E. Aja, «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado», en *La reforma del Senado*, Senado-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 220-221. Proponía como número de senadores, en caso de optarse por esta solución, el actual del artículo 69.5. Más recientemente («De los Gobiernos autonómicos», *El País*, 2 de mayo de 2004), Aja insiste en que sería más fuerte el Senado integrado por miembros de los Gobiernos auto-

nómicos «porque éstos se han convertido en los auténticos pilares de las respectivas Comunidades Autónomas». Continúa manteniendo la postura favorable a la fórmula Bundesrat en su intervención ante el grupo de trabajo del Instituto de Derecho Parlamentario, véase «Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate», J. García Roca ed., *op. cit.*, pp. 58 y ss.

6 A. Torres del Moral, «El Senado», en *Revista de Derecho Político*, núm. 36 (*La reforma constitucional*), 1992, p. 362. G. Trujillo llamaba la atención sobre el hecho de que, aunque los elementos de caracterización cercana a un paradigma de tipo federal que ofrece la Constitución están clarísimamente orientados hacia una segunda Cámara de tipo Senado más que de tipo Consejo, paradójicamente se vuelven los ojos una y otra vez al Bundesrat alemán y no a otros tipos de segundas Cámaras territoriales («Intervención en el debate sobre la reforma del Senado», *Asamblea regional de Murcia*, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3, 1991, p. 192). Según R. Blanco Valdés («La reforma del Senado», *Claves de razón práctica*, núm. 99, 2005, p. 44), se correría el riesgo con este tipo de Senado de que acabara convirtiéndose, antes o después, en un disfuncional contrapoder, no sólo del Congreso, sino sobre todo del Gobierno del Estado.

7 F. Fernández Segado, «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, 1982, p. 111. También A. Sáiz Arnaiz piensa que el modelo de Bundesrat podría, en hipótesis, incidir sustancialmente en la forma de gobierno, además de obligar a una revisión en profundidad del Título III de la Constitución. Estos motivos,

Tal vez del conjunto de los argumentos expresados destaque el que mirar hacia el modelo Bundesrat al configurar el futuro Senado sería una especie de vuelta atrás desde una Cámara democrática que forma parte de nuestra reciente tradición constitucional. Tampoco cabe desconocer que la fórmula Bundesrat se ha cuestionado incluso en la propia Alemania. Para evitar el predominio de los partidos políticos en el Bundesrat, que le priva de su sentido original de Cámara de los Länder, se levantaban voces a favor de su reforma hacia un modelo Senado, o para variar sus funciones o el procedimiento de adopción de acuerdos.⁸

2. Elección en circunscripción autonómica

Las soluciones factibles en la práctica quedarían, si se abandonara el modelo Bundesrat, circunscritas a dos. La primera, la elección directa en circunscripción coincidente con la Comunidad Autónoma. Se manifiestan en algún momento a favor de la elección directa con circunscripción autonómica Fernández Segado,⁹ López Garrido.

Ahora bien: las propuestas que tienden a sustituir la provincia por la Comunidad Autónoma como circunscripción electoral tienen un sentido limitado y, posiblemente, no tan trascendente como se piensa: en definitiva, ser elegido por una circunscripción que abarque todo el territorio de una Comunidad no convierte al senador en representante directo de aquélla y no supone un correctivo radical, como a veces se afirma, al predominio de los partidos en la vida política y parlamentaria. Ello por una razón muy simple: que también en las Comunidades Autónomas juega, como es obvio, la tendencia homogeneizadora que suponen los grandes partidos de implantación nacional; incluso si por esta vía se vieran superados en las elecciones los partidos nacionales por partidos nacionalistas o regionalistas de fuerte arraigo en una Comunidad determinada, los intereses de éstos no podrían identificarse sin más con los de la Comunidad como institución jurídico-política.¹⁰

y la ausencia de argumentos que, más allá del ejemplo alemán, jueguen a su favor, le llevan a descartar este modelo para el futuro Senado («El Senado y las Comunidades Autónomas», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995, pp. 316-317).

⁸ Véase G. Strohmeier; «Der Bundesrat: Vertretung der Länder oder instrument der Parteien?», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, núm. 4, 2004, pp. 717 y ss., en particular pp. 730-731. Puede verse también un interesante estudio y resumen de las propuestas doctrinales para evitar las mayorías contrapuestas, en V. Wagschal y M. Grasl, «Die modifizierte Senatslösung. Ein Vorschlag zur Verringerung von Reformblockaden im deutschen Föderalismus», *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, núm. 4, 2004, pp. 732 y ss. Entre nosotros, el propio Aja reconoce que, por el «peligro de parálisis, e incluso por circunstancias quizá incluso más difíciles, la fórmula de un Senado integrado por Gobiernos supone retos más difíciles que un Senado de carácter parlamentario», pero que «en cambio, las posibilidades de integración y eficacia son infinitamente superiores si se forma a partir de los gobiernos autonómicos» (*El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, op. cit., p. 265).

⁹ F. Fernández Segado, «El bicameralismo y la naturaleza del Senado», op. cit., pág. 111. No obstante, en su comparecencia como experto ante la Ponencia de reforma del Senado, revisó esta postura, por razones posibilistas, proponiendo el mantenimiento del actual sistema mixto de elección, reajustando el número de senadores a elegir por circunscripción provincial y por cada Comunidad Autónoma. Véase también F. Fernández Segado, «Reflexiones en torno a la reforma constitucional del Senado», en A. Pérez Calvo (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos-Instituto Navarro de Administración Pública, Madrid, 1997, pp. 197-200.

¹⁰ En el mismo sentido, L. López Guerra considera que la conversión de las Comunidades Autónomas en circunscripciones electorales no representaría un cambio apreciable respecto de la situación actual; quizá alteraría la representación partidista, «pero no se ve cómo podría afectar o promocionar la representación de los intereses “propios” de cada Comunidad Autónoma» («Algunas notas sobre la igualación competencial», en *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1992-1993, p. 133). Por su parte, J. A.

3. Elección por los Parlamentos autonómicos

La última opción consiste en la elección por los Parlamentos autonómicos por un sistema mayoritario o proporcional, opción que, merced a la existencia de los actuales senadores autonómicos, se entiende ya enraizada en nuestra cultura política.¹¹ La existencia de estos senadores permite, al encarar la nueva composición del Senado, valorar la experiencia desarrollada en estos años, a la vez que articular la representación de las Comunidades Autónomas en la Cámara Alta sin que sea una idea nueva a introducir desde cero, con la que la opinión pública tenga que familiarizarse sin ninguna referencia teórica que le sirva de punto de apoyo.¹²

Sin embargo, inclinarse por una u otra opción, y en particular por la designación por los Parlamentos autonómicos, no resuelve todos los problemas, sino que se hace necesario resolver una serie de cuestiones conexas, cuya combinación dará como resultado, una vez resueltas las incógnitas, la composición del futuro Senado.

3. Cuestiones conexas

En estas cuestiones conexas suele haber una visión doctrinal utópica, un tanto alejada de la realidad, y otra más pragmática, basada en la práctica y la experiencia parlamentarias. Me limitaré a enunciar este breve catálogo de problemas,¹³ que deben ser resueltos en toda propuesta de reforma que afecte a la composición del Senado.

- Número de senadores
- Distribución por Comunidades Autónomas
- Relación con Parlamento designante
- Compatibilidad de mandato con parlamento autonómico
- Duración del mandato. Posibilidad de disolución

4. Propuesta del Consejo de Estado

La propuesta del Consejo de Estado en cuanto a la composición, declara mostrar «una moderada preferencia por la *elección de todos los senadores por sufragio universal* directo, simultáneamente a las Asambleas legislativas de Comunidades Autónomas».

Portero Molina («Reflexiones sobre algunas propuestas de reforma constitucional del Senado», en A. Pérez Calvo (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Senado*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 230) entiende que lo que explica el comportamiento electoral no es el tamaño de la circunscripción, sino la naturaleza de las elecciones. Véase también V. Franch i Ferrer y J. Martín Cubas, «Reflexiones en torno a una posible reforma del sistema de asignación de escaños en el Senado», en *Cuadernos Constitucionales de la Catedra Fabrique Furió Ceriol*, núm. 18/19, Valencia, 1997, pp. 36-37.

11 R. Punset Blanco, «La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, 1993, pp. 86 y ss. En el mismo sentido, A. Torres del Moral, «El Senado», *op. cit.*, p. 366.

12 En cualquier caso, tampoco en esta opción, como señala R. Blanco Valdés («La reforma del Senado», *op. cit.*, p. 43), hay razones para suponer que tras la reforma los senadores vayan a comportarse de manera distinta a los actuales senadores de elección autonómica indirecta, como senadores de partido que votan en función de la disciplina de partido y no de una hipotética vinculación territorial, por lo que no representan el interés de su respectivo territorio.

13 Puede verse un análisis de estos problemas en P. García-Escudero, «La reforma constitucional del Senado: cuestiones a resolver», en *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, *op. cit.*, pp. 795-824.

La propuesta a la que se dedica mayor estudio parte de una *elección mixta* como la actual,

- directa: los senadores que se asignen según el número de provincias (1 en la propuesta final), en circunscripción provincial y sistema mayoritario, coincidiendo con las elecciones autonómicas respectivas
- y por los Parlamentos autonómicos (la mayor parte de los senadores, los fijos por CA y los que correspondan por población, en elección proporcional como la actualmente prevista en el artículo 69.5 CE).

Se excluyen los senadores natos (y la inclusión de requisitos de elegibilidad cualificados para los senadores, pero no que se tengan en cuenta por los partidos en la nominación) y se contemplan tres posibilidades:

- 1.º Número fijo de senadores, 5 por CA; más uno por millón y 2 por provincia. Total 223 escaños; proporción 1:4.
- 2.º Reducir a 1 o eliminar los senadores adicionales por provincia en las CCAA uniprovinciales, con número fijo de senadores 6 o 7, más uno por millón y 2 por provincia. Total 233 o 243 escaños, proporción superior a 1:4, entre 7 y 29 o 7 y 30 senadores por CA.
- 3.º Número fijo de senadores, 6 por CA; uno por millón y 1 por provincia. Total 190 escaños, con una proporción 1:3 entre CCAA.

Esta opción, como las anteriores, ofrece la variante de otorgar un senador más por cada 500.000 habitantes, en lugar de un millón, con lo que los escaños serían 234, ratio superior a 1:4.

El modelo 3.º es el que el Consejo de Estado considera preferible por ser más visible el giro autonómico, y sobre el que formula propuesta articulada.

Ceuta y Melilla mantendrían la elección directa de senadores.

En cuanto a las cuestiones conexas:

- a) *Compatibilidad de actas* de Senador y parlamentario autonómico. El Consejo de Estado opina que la Constitución debe impedir la acumulación obligada, incluso por vía estatutaria, pero mantener la compatibilidad para no perjudicar la fluidez de relaciones entre parlamentos autonómicos y Senado. Admite la compatibilidad con miembros de los Consejos Ejecutivos.
- b) *Mantenimiento de la prohibición del mandato imperativo*
- c) *Mandato ligado a la legislatura autonómica respectiva* (aunque prolongado hasta la nueva elección de senadores), lo que convertiría al Senado en
- d) *Cámara permanente*, manteniéndose la disolución sólo para el supuesto de reforma constitucional agravada del artículo 168 de la Constitución, eliminándose para el Senado la posibilidad de disolución prevista en el artículo 99.5 y 115.1.

La disyuntiva entre composición por elección directa o mixta no merece gran comentario, pues ambas me parecen adecuadas, siempre que se reduzca el número

actual de senadores –que ha ido creciendo con la población– hasta donde sea posible. El trasfondo del problema de la composición, como siempre, es la realidad política: los dos partidos mayoritarios hacen sus cuentas sobre las distintas opciones y rechazarán aquello que les suponga una desventaja numérica respecto de la situación actual.

III. Funciones del Senado

Las reflexiones doctrinales y propuestas sobre la reforma constitucional del Senado que se han planteado a lo largo del tiempo tratan de dotar de contenido a la función territorial del Senado proclamada por el artículo 69.1 de la Constitución.

Veamos las propuestas del Consejo de Estado y su crítica en referencia a las distintas funciones de la Cámara.¹⁴ El Informe parte del objetivo de que su «actividad parlamentaria no constituya una reiteración, con variantes menores, de la del Congreso de los Diputados» (p. 244), de forma que se buscará dotarla de una especialización «que entronque su función con su naturaleza como Cámara de representación territorial». Todo ello, manteniendo la preeminencia del Congreso como representación unitaria del pueblo español.

1. Potestad legislativa

En lo que a la potestad legislativa se refiere, la propuesta del Consejo de Estado sigue las líneas siguientes:

- a) El fortalecimiento de la posición del Senado en la elaboración y aprobación de las llamadas «leyes de incidencia autonómica», sin restringir o debilitar su intervención legislativa en el resto de las leyes.
- b) En el procedimiento legislativo ordinario (respecto de leyes sin incidencia autonómica), las modificaciones propuestas se limitan a la ampliación de los plazos de actuación del Senado para enmendar o votar a cuatro meses en el procedimiento ordinario y a un mínimo de veinte días naturales en el de urgencia, siendo fijado el plazo concreto para cada caso en la declaración de urgencia por el sujeto declarante (Gobierno o Congreso de los Diputados) y sin establecerse un máximo.
- c) Respecto de las leyes «especiales» desde el punto de vista territorial, y reiterando una vez más el propósito previo de preservar la preeminencia del Congreso, lo que supone atribuirle la decisión final, se descarta la opción de aumentar el número de supuestos en los que el Senado alcanza una situación de paridad con el Congreso, al ser imprescindible su acuerdo para adoptar la decisión (artículos 168 y 150.3). Se opta por materializar la mayor influencia del Senado en el procedimiento legislativo de la forma siguiente:

– ampliando a las llamadas *leyes de relevancia* autonómica el actual único supuesto legislativo previsto en el artículo 74.2 de la Constitución como de *primera lectura* por el

¹⁴ Un desarrollo del examen de las funciones del Senado en «Las funciones de un futuro Senado: cuestiones resueltas en el Informe del Consejo de Estado», en J. García Roca y E. Albertí (coords), *Treinta años de Constitución, Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 87-111.

15 La doctrina ha utilizado diferentes denominaciones para referirse a esta categoría de leyes, aunque la relación de las incluidas no suele diferir mucho. Se ha hablado de leyes «de incidencia autonómica» (E. Aja Fernández, «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado», en *La reforma del Senado*, Senado-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 217), «de desarrollo autonómico» (L. Aguiar de Luque, «La participación del Senado en la función legislativa: una propuesta», en *Ante el futuro del Senado*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 1996, pp. 347 y 352.), «de especial relevancia autonómica» (L. López Guerra, «La reforma del procedimiento legislativo del Senado», en la misma obra, p. 337) o simplemente «autonómicas» (J.J. Solozábal Echevarría, «Una Cámara de integración», *El País*, 2 de mayo de 2004).

- Senado (la distribución del Fondo de Compensación Territorial: el otro supuesto no legislativo es el referido a los convenios entre Comunidades Autónomas)
- esta primera lectura debería concluir con una *votación general de conjunto* «cuyo resultado, con constancia de los votos de los senadores agrupados por referencia a sus respectivas Comunidades Autónomas, se incorporaría a los antecedentes» (p. 251), materia reglamentaria que no se refleja en la propuesta de modificación de preceptos constitucionales concretos
 - la solución de las divergencias entre las Cámaras se resolvería mediante una *Comisión Mixta* paritaria, en la forma actualmente prevista por el artículo 74.2 de la Constitución: presentación por la Comisión de un texto a ambas Cámaras y, en caso de no aprobación, decisión por el Congreso por mayoría absoluta
 - *el rechazo* por el Senado en primera lectura sería solventable mediante acuerdo del Pleno del Congreso, previo mensaje motivado del Gobierno a esta Cámara haciendo constar que el proyecto rechazado es necesario para el cumplimiento del programa político del Gobierno. El acuerdo del Pleno de la Cámara Baja permitiría iniciar en ella el procedimiento en la forma «ordinaria».
- d) Las proposiciones de ley seguirán el procedimiento de tramitación –en cuanto a orden de actuación de las Cámaras– que corresponda a la materia sobre la que versen. Esto es aplicable tanto a las proposiciones de iniciativa del Congreso, del Senado o autonómica, aunque respecto de éstas últimas el Informe plantea como opción –luego no tenida en cuenta a la hora de formular propuestas articuladas– de que su toma en consideración corresponda en exclusiva al Senado. No se contempla variación respecto de la iniciativa popular.
- e) El nudo de la cuestión, relativo a la identificación de las leyes de incidencia autonómica¹⁵ que serían objeto de este procedimiento especial, se resuelve optando (de entre las variantes posibles: cláusula general, enumeración por categorías normativas, por materias objeto de competencias o por clases de competencias) por –*la mención de los preceptos constitucionales* en que se contemplan los tipos de leyes afectados, en concreto las previstas en los artículos 150 (leyes marco, de transferencia y delegación, de armonización), 156.2 (delegación o colaboración respecto de tributos del Estado), 157.3 (financiación de las Comunidades Autónomas) y 158.2 (Fondo de Compensación Interterritorial),
- pero con la inclusión de una cláusula de cierre que permita al *Gobierno optar* por remitir al Senado para la iniciación del procedimiento legislativo proyectos referidos a «materias cuya relevancia autonómica, a [su] juicio [...], así lo justifique».
- f) El Informe descarta incorporar modificación alguna respecto del procedimiento vigente de aprobación de las leyes básicas (aunque manifiesta que «sí procedería que la eventual falta de acuerdo entre Congreso y Senado sobre una iniciativa legislativa que tuviera dicho carácter básico se llevara a la Comisión Mixta paritaria

prevista en el artículo 74.2», p. 253), ni de las *leyes orgánicas* que afecten a las Comunidades Autónomas; de autorización de los *tratados* previstos en el artículo 94.1; de aprobación de los *Presupuestos Generales del Estado* por lo que afecta a la financiación de las Comunidades Autónomas; ni de la convalidación o tramitación posterior de los *decretos-leyes*, aunque apunta la ambigua posibilidad –no reflejada en las propuestas articuladas– de una intervención del Senado «en relación con la decisión de que un decreto-ley, ya convalidado, se tramite como proyecto de ley, cuando su contenido material tuviera conexión con el de los supuestos respecto de los que se ha apuntado la pertinencia de vigorizar la función del Senado» (p. 261).

La propuesta del Consejo de Estado así resumida es objeto a continuación de plasmación en modificaciones del texto constitucional, sobre el que se ofrecen distintas soluciones sistemáticas posibles. No vamos a entrar aquí en su corrección o conveniencia, pareciendo en principio todas ellas adecuadas a su objeto y con expresión suficiente de sus ventajas e inconvenientes.

Observaciones

Manteniéndonos, pues, en el plano sustantivo, pueden formularse algunas observaciones a la propuesta relacionada con la participación del Senado en la función legislativa.

a) En relación con el procedimiento legislativo «ordinario», esto es, el procedimiento de tramitación de las leyes «sin relevancia autonómica» (porque todas las leyes afectan de uno u otro modo a las Comunidades Autónomas, nos resistimos a utilizar la expresión «sin incidencia autonómica»), la propuesta no puede ser calificada de ambiciosa o innovadora, ni de particularmente favorable para el Senado.

En efecto, de las dos cuestiones sobre las que la doctrina suele hacer bascular la posible reforma dirigida a atenuar la actual posición subordinada del Senado, sólo una ha sido recogida, la relativa a los *plazos*, y en términos tales que permiten mantener la urgencia en los actuales veinte días naturales. La otra posible mejora, la sustitución del actual rígido sistema de *solución de discrepancias* –que otorga la última palabra al Congreso sin posibilidad de conciliación sobre textos intermedios– por el recurso a una Comisión Mixta, sólo tiene cabida en la propuesta en relación con las leyes «autonómicas».

Cierto es que la reforma tiene como objetivo reforzar la potenciación territorial del Senado. Pero creemos que en nada dañaría fortalecer a la vez su papel de Cámara de segunda lectura, que ha sabido desempeñar con dignidad en estos más de treinta y cinco años de vigencia de la Constitución. Y sobre todo, las mismas razones que sirven para concederle un plazo mayor para el estudio y tramitación de las leyes podrían haber permitido justificar un procedimiento de solución de conflictos entre las Cámaras menos subordinado para la segunda¹⁶ y más coherente con el

16 El procedimiento establecido es particularmente «minusvalorador» para el Senado, no sólo en el fondo, sino incluso en las formas, porque el Congreso no se pronuncia sobre el veto de la Cámara alta (sino que ratifica o no su texto inicial), y porque las enmiendas se aceptan o rechazan con rotundidad sin que quepa la aproximación de posiciones mediante procedimiento de conciliación alguno.

Derecho histórico y comparado¹⁷ aun manteniendo la supremacía final de la primera.

- b) En cuanto a la determinación de las leyes de relevancia autonómica, el criterio propuesto tiene de positivo que ha pretendido acogerse a la forma de identificación más clara posible. La remisión a los preceptos de la Constitución en que se contemplan los distintos tipos de leyes es elogiable en cuanto que es precisa y no deja en manos del intérprete un margen amplio de apreciación.

No obstante, tampoco puede decirse que la enumeración sea muy generosa para el Senado, al menos en la relación que aparece en la propuesta articulada («leyes previstas en los artículos 150, 156.2, 157.3 y 158.2 de la Constitución»), aunque en el cuerpo del Informe se citan otras disposiciones aportadas por la doctrina u objeto «real o potencial» de consideración y debate (p. 252). Entre ellas, la reforma de los Estatutos de Autonomía (cuya exclusión del procedimiento especial es obvia por ser materia de ley orgánica, pero que podría haber merecido un comentario específico) y las «leyes que tengan por objeto la planificación de la actividad económica general o la efectividad del principio de solidaridad, leyes de declaración de interés general que legitime la acción estatal, entre otras», normas citadas pero que tal vez no sean las más relacionadas con la cuestión.

La exclusión de la legislación básica del procedimiento especial, que abriría una espita de difícil concreción, está adecuadamente justificada. La difícil concreción es la que aconseja que tampoco se introduzca para ellas el recurso a la Comisión Mixta, apuntado en el Informe pero no incorporado a las modificaciones propuestas. También se justifica la exclusión de las Secciones de los Presupuestos Generales del Estado que afectan a la financiación de las Comunidades Autónomas, pues su desglose podría plantear problemas que incidieran en el carácter por esencia unitario de los mismos.

Tal vez la aportación más novedosa del Informe en este punto sea la llamada *cláusula de cierre* que permitiría al Gobierno determinar la remisión de proyectos de ley al Senado en materias cuya relevancia autonómica a su juicio así lo justificase. Sería esta la primera de dos nuevas facultades que la propuesta de reforma atribuye al Gobierno (la segunda, en caso de rechazo por el Senado de la tramitación

¹⁷ Se trata de un procedimiento por completo ajeno a nuestro Derecho histórico en el que, partiendo de la declaración contenida en las Constituciones bicamerales a partir de 1837 (las Cortes se componían de dos cuerpos colegisladores iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados), la Ley de 19 de julio de 1837, de relaciones entre los cuerpos colegisladores, establecía la formación de una Comisión mixta paritaria de diputados y senadores «para que conferencien sobre el modo de conciliar las opiniones», sometándose su dictamen a discusión por ambas Cámaras y precisándose su aprobación para que quedara aprobado el proyecto. La Ley para la reforma política, de 4 de enero de 1977, estableció así-

mismo como método de resolución de discrepancias sobre los proyectos de ley ordinaria la Comisión mixta y, sólo en el caso de que la Comisión no llegara a un acuerdo o que no mereciera la aprobación de ambas Cámaras, el Gobierno podría pedir al Congreso de los Diputados que resolviera definitivamente por mayoría absoluta. Tampoco es un procedimiento común en los sistemas bicamerales comparados, cuando ambas Cámaras son elegidas por el pueblo, hallándose un sistema similar en la Constitución francesa de 1946 y en la vigente Constitución austríaca, en concordancia con una composición diferente de las Cámaras, siendo la segunda de elección indirecta.

de un proyecto de ley). En este caso, dicha facultad permitiría abrir un poco más los supuestos restringidos de primera lectura por el Senado, y en este sentido puede considerarse positiva.

- c) Por lo que se refiere a las especialidades que la prioridad de intervención de la segunda Cámara introduciría en el procedimiento, la posibilidad de que el Senado intervenga en primer lugar es la solución más sencilla apuntada por la doctrina para reforzar la posición del Senado respecto de determinado tipo de leyes, habiendo sido por otra parte ya utilizado este procedimiento en las leyes reguladoras del Fondo de Compensación Interterritorial.

No obstante, dado el sistema de partidos existente –al menos hasta ahora– no cabe esperar –en contra de lo que afirma el Informe– que la inversión en las Cámaras actuantes aporte un enriquecimiento para el Congreso al examinar un texto sobre el que «las representaciones (*singulariter* en su dimensión territorial) de las Comunidades Autónomas hubieran expuesto sus posiciones», sobre todo si «el proyecto fuera objeto de una votación general de conjunto, cuyo resultado, con constancia de los votos de los senadores agrupados por referencia a sus respectivas Comunidades Autónomas, se incorporaría a los antecedentes» (p. 251). Es evidente que los conflictos entre ambas Cámaras, a los que alude el Informe, derivarían de una diferencia de mayorías, pero que las posiciones políticas en el Senado lleguen a agruparse en función de su origen territorial, hasta el punto de que pueda afectar en algún sentido a la reflexión del Congreso, es dudoso a la vista de los sistemas de elección propuestos, o de los que lleguen a ser aceptables para las formaciones políticas que han de aprobar la reforma.

La conclusión del procedimiento encomendando la resolución de las discrepancias entre ambas Cámaras a una Comisión Mixta paritaria debe ser valorada favorablemente, aun limitada a una categoría concreta de leyes. Frente al actual sistema de levantamiento del veto y aprobación o rechazo de las enmiendas, permitiría el acercamiento de posiciones y obtener el acuerdo sobre textos intermedios. Es cierto que puede suponer un cierto alargamiento del proceso, pero si el nuevo sistema queda limitado a las leyes de relevancia autonómica, su importancia y número reducido lo justifica.

En este procedimiento especial encontramos el segundo supuesto de atribución de facultades al Gobierno. Como señalaba el Informe en su toma de posición previa, reforzar al Senado no significa alcanzar la paridad con el Congreso de los Diputados. En particular, precisamente por las posibles desigualdades en la representación, no se desea otorgar el mismo valor al rechazo inicial de un proyecto por la Cámara Baja (en un debate y votación de totalidad, que puede acordar la devolución al Gobierno de su iniciativa) que por la Cámara Alta. En este caso, se prevé una «segunda oportunidad» tomada de algún ejemplo de Derecho compa-

rado: si el Gobierno se dirige al Congreso de los Diputados haciendo constar que el proyecto rechazado es necesario para el cumplimiento de su programa político y el Pleno del Congreso así lo acuerda, el procedimiento legislativo se inicia de forma ordinaria en esta Cámara «y se seguirá por todos sus trámites». Se prevé, pues, una especie de toma en consideración por el Congreso a petición motivada del Gobierno, siendo la voluntad de la Cámara Baja la que se impone al rechazo del Senado (y no, como se afirma en el Informe, la facultad del Presidente del Gobierno de obtener una reanudación del procedimiento en el Congreso). Sería una manifestación más del deseo de no otorgar demasiadas facultades, y desde luego no decisorias, al Senado, en prevención de una composición que facilite la existencia de una mayoría distinta a la que sustenta al Gobierno desde la otra Cámara. Senado con más facultades, *sí, ma non troppo*.

- d) En cuanto al régimen de las proposiciones de ley, tal vez sea la parte de la propuesta en materia legislativa menos completa y sin desarrollar hasta sus últimas consecuencias. Cómo se diseña en el Informe y cómo podría ser es lo que contemplamos a continuación.

El Informe propone que las proposiciones de ley, sin distinguir su origen, sigan el procedimiento de tramitación que corresponda, según su objeto. Olvida, no obstante, que, con la salvedad de los cuatro tipos de leyes que enumera remitiéndose a preceptos constitucionales, en los proyectos de ley ha atribuido al Gobierno la decisión sobre la Cámara que inicia el procedimiento, en función de que se trate de leyes que a su juicio revisten relevancia autonómica. Esta intervención del Gobierno no cabe en las proposiciones de ley, emanadas de sujetos distintos al Ejecutivo y sin que éste tenga otra intervención en su tramitación que manifestar su criterio, u oponerse cuando afecten a una delegación legislativa en vigor o impliquen aumento de gastos o determinación de ingresos.

Falta, pues, la determinación del órgano que decide el procedimiento de tramitación de las distintas proposiciones de ley, extremo que debería quedar claramente resuelto en el texto constitucional, como se ha preocupado de señalar la doctrina, para evitar conflictos posteriores. Repasemos los distintos titulares de la facultad de propuesta que pueden remitir, en la regulación constitucional vigente, proposiciones de ley a las Cortes Generales.

- Las *proposiciones de ley de diputados y senadores* son tomadas en consideración por la Cámara respectiva. Sería, pues, la Mesa de cada Cámara la que, en ejercicio de sus funciones de calificación, determinara la tramitación a seguir de estas proposiciones. Habría, no obstante, que prever un procedimiento para que la otra Cámara pudiera oponerse y reclamar el inicio del procedimiento, incidente que, en caso de conflicto, tal vez podría resolver un órgano común como las Mesas de ambas Cáma-

ras en reunión conjunta, en las que el mayor peso numérico corresponde al Congreso de los Diputados.

- Las *proposiciones de ley autonómicas*, de acuerdo con la modificación del artículo 87.2 que se propone, se dirigen a la Mesa del Congreso o del Senado, sin más especificación, aunque la modificación genérica prevista del artículo 89 determina el inicio del procedimiento en una u otra Cámara en función de la naturaleza del texto normativo. Parece que, si no se prevé otra cosa, la calificación inicial parte de la Asamblea proponente, sin perjuicio de que la Mesa de la Cámara receptora pueda decidir inhibirse y remitir la proposición a la otra Cámara, a la vista de la materia sobre la que recae. El problema surgiría, como en el supuesto de la iniciativa parlamentaria, cuando es la Cámara no receptora la que se considera competente para iniciar el procedimiento. Aquí también debería preverse la forma de solventar el incidente, para que no termine en un conflicto entre órganos constitucionales resuelto años después por el Tribunal Constitucional.

El Informe se plantea como posibilidad, que luego no encuentra reflejo en una propuesta articulada, la toma en consideración por el Senado de las proposiciones de iniciativa autonómica.¹⁸ Si el posible conflicto sobre el orden de tramitación posterior está adecuadamente resuelto, sería una de las facultades «inofensivas» que podría dejarse perfectamente en manos del Senado. En apariencia, incrementaría sus potestades territoriales, pero en la práctica seguiría en manos del Congreso paralizar a continuación la tramitación de las proposiciones sin relevancia autonómica (mediante la aprobación de una enmienda de totalidad de devolución), e incluso también –aunque más avanzado el procedimiento– de las tramitadas en primera lectura por el Senado, dado que no se le ha fijado a la Cámara Baja un plazo para su participación en la legislación «especial».

Creo que la propuesta en este caso debe ser el envío de todas las proposiciones de ley autonómicas al Senado para su toma en consideración, con la consiguiente modificación del artículo 87.2 CE, para luego tramitarse en función de la materia, con previsión de solución de conflictos entre las cámaras.

- Las *proposiciones de ley de iniciativa popular* son las grandes olvidadas. No se prevé la modificación del artículo 87.3, luego su toma en consideración corresponde al Congreso de los Diputados. No parece que pueda dejarse en manos de la Comisión promotora una precalificación, decidiendo la Cámara a la que las envía, luego sería la Mesa del Congreso –excluimos al Gobierno de la decisión por las razones antes expuestas, aunque otra cosa podría inferirse del nuevo artículo 89– la que, una vez tomada en consideración una proposición de origen popular decidiera si la envía al Senado para iniciar la tramitación legislativa.

Sin perjuicio de que habría que prever, como en los supuestos anteriores, un método –y un órgano– de solución de las divergencias entre Cámaras, cabría aquí

¹⁸ En la doctrina, habían formulado esta propuesta R. Punset (*El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 229) y A. Torres del Moral («El Senado», *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, p. 369).

también plantearse la posibilidad de que la toma en consideración de estas proposiciones se atribuyera al Senado en el caso de incidir en materia sobre la que le correspondiera el primer lugar en la tramitación.

e) Coincido con el Informe en que no es necesario alterar la forma de aprobación de las leyes orgánicas, ni debe fraccionarse el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para atribuir al Senado el inicio de la tramitación de las Secciones más «territoriales», pues esto rompería su necesaria unidad.

Más dudas me suscita el párrafo dedicado a los decretos-leyes. De acuerdo en que no debe alterarse el sistema de convalidación, manteniendo su atribución al Congreso de los Diputados. Tampoco creo que debiera introducirse al Senado en la decisión sobre la tramitación como proyecto de ley (frente a lo que parece apuntar el Informe en la frase más arriba reproducida). Es más bien en la tramitación posterior cuando no debe olvidarse que el Senado inicia en ocasiones el procedimiento, lo que no parece haberse tenido en cuenta.

Cierto es que, conforme al artículo 86.1 de la Constitución, los decretos-leyes no pueden afectar al régimen de las Comunidades Autónomas, en el que podrían entenderse comprendidas todas las leyes «territoriales» citadas en el nuevo artículo 89. Pero cabría siempre pensar en otras leyes de relevancia autonómica, respecto de las que se ha atribuido al Gobierno la decisión sobre la inversión del procedimiento de tramitación en el caso de los proyectos de ley, lo que, desde una perspectiva *pro Senado*, sería también factible respecto de los decretos-leyes. Bastaría con que el Gobierno hiciera constar, al remitir el decreto-ley para su convalidación al Congreso de los Diputados, que el procedimiento habría de iniciarse en el Senado, en caso de decidirse su tramitación como proyecto de ley, lo que debería hallar reflejo en el artículo 86.3.

2. La autorización de tratados internacionales

Examinados por el Informe en conexión con la actividad legislativa del Senado, la autorización de tratados internacionales merece consideración independiente, por ser ejercicio de una función distinta.

Se plantea como posibilidad incrementar la intervención del Senado para obtener una mayor participación de las Comunidades Autónomas respecto de tratados que pudieran afectarles,¹⁹ aunque se descarta, apuntando que «lo máximo que cabría señalar es que, respecto de los tratados, el Gobierno puede decidir su remisión al Senado de modo paralelo a lo dicho respecto de las leyes de incidencia autonómica». Esto no aparece plasmado en ninguna propuesta concreta de modificación de los preceptos constitucionales, pues –salvo en el supuesto de autorización reforzada prevista en el artículo 93, que requiere ley orgánica– ni la autorización de tratados es ejercicio de la función legislativa ni la iniciativa que al respecto corresponde al Gobierno se ejerce

¹⁹ En cuanto a los tratados en general y a la dirección de la política internacional, en el posterior examen de las consecuencias sistemáticas de las modificaciones propuestas (p. 326), el Consejo de Estado recalca la ajenidad del modelo estadounidense de predominio del Senado a nuestra historia constitucional y a la forma de gobierno parlamentaria que otorga dicha dirección al Gobierno (art. 97) y confiere incluso cierta primacía al Congreso de los Diputados en materia de tratados (art. 74.2).

mediante un proyecto de ley. Si se desea que exista una facultad de opción sobre la Cámara que actúa en primer lugar, ello debería reflejarse en el artículo 74.2, cuya redacción actual, en cuanto a la decisión de las Cortes Generales prevista en artículo 94.1, establece que el procedimiento se iniciará en el Congreso.

¿Sería conveniente tal posibilidad de opción? Dada la escasa participación prevista para las Comunidades Autónomas respecto de tratados internacionales y Unión Europea –objeto de otras posibles reformas constitucionales examinadas en otro lugar del Informe–, en nada dañaría extender a aquéllos la posible primera lectura del Senado, cuya decisión queda en manos del Gobierno, siendo además el Congreso el que impone su voluntad en caso de discrepancia.

3. El Senado como espacio de concertación y cooperación con las comunidades autónomas

El Consejo de Estado no considera indispensable –ni quizá aconsejable– situar en el Senado el núcleo central de la acción y coordinación interterritorial, por estimar que «una Cámara parlamentaria no puede sustituir a los órganos intergubernamentales en cuanto instancia de diálogo y negociación». Entiende preferible mejorar los cauces por los que ha discurrido el sistema en los últimos años, incluso incorporar eventualmente a la Constitución el reconocimiento general del principio de colaboración y la mención de las conferencias sectoriales (sugerencias que no traduce después en propuestas concretas de modificación), antes que ensayar nuevas prácticas.

Es aquí la prudencia la que inspira el lenguaje («generar muchas incógnitas e incertidumbres que debiliten su utilidad y su eficacia», p. 264) y la posición del supremo órgano consultivo, prudencia justificada en este caso, como también el deseo de mantener las relaciones entre ejecutivos, bilaterales y multilaterales, sin perjuicio de que coexistan con las que se desarrollen en el ámbito parlamentario.

Tras esta introducción genérica, las propuestas contenidas en este apartado del Informe pueden resumirse como sigue:

- a) Con el objetivo declarado de conectar de algún modo la conexión entre «los órganos de cooperación ya institucionalizados» –las conferencias sectoriales– y el Senado, se propone incluir en el artículo 110 de la Constitución un apartado que faculte al Senado para recabar la presencia de los miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a éstos para solicitar ser oídos en Pleno o en Comisión.

La regulación propuesta difiere de la actualmente contenida en el artículo citado respecto de los miembros del Gobierno en cuanto éstos tienen la facultad de hacerse oír, y aquéllos sólo de solicitarlo.

El comentario que cabe hacer a esta propuesta es que quizá no sea la más adecuada para el objeto que persigue. El único mecanismo institucionalizado con el

que parece guardar relación es con la Comisión General de Comunidades Autónomas, y no con otros. Por otra parte, los órganos rectores de ambas Cámaras de las Cortes Generales han sido muy cuidadosos ante las peticiones de comparecencia, e incluso de información, de autoridades de las Comunidades Autónomas, aun permitidas expresamente por el artículo 109 de la Constitución, para evitar incurrir en actuaciones de control, que deben tener su sede en las respectivas Asambleas Autonómicas.

La mayor trascendencia de la reforma propuesta se encuentra en la constitucionalización de la facultad de los miembros de los Consejos de Gobierno de solicitar ser oídos en el Pleno y las comisiones del Senado. Se extiende a toda la Cámara lo introducido respecto de la Comisión General de las Comunidades Autónomas por la reforma reglamentaria de 1994: los Consejos de Gobierno pueden solicitar la convocatoria de la Comisión (art. 56 *bis* 3) y pueden intervenir en sus sesiones (art. 56 *bis* 2.2).

¿Es necesaria esta generalización? ¿Y debe tener rango constitucional? Porque si al cambiar el término «reclamar», referido a la presencia de los miembros del Gobierno, por «recabar» –aplicado en la propuesta a los miembros de los Consejos de Gobierno– se pretende evitar que la solicitud de la Cámara obligue a comparecer, no parece muy necesaria la adición. Tal vez sirviera, no obstante, para recalcar una intensificación de las relaciones –no se sabe si bilaterales o multilaterales– con los ejecutivos autonómicos, que dotara de una mayor normalidad a la presencia de éstos en los órganos de la Cámara Alta.

Contrasta, en todo caso, esta propuesta con la posición más conservadora adoptada por el Informe a continuación.

- b) El Consejo de Estado considera que la redacción actual de la Constitución permite que se trasladen al Senado algunas decisiones políticas de especial calado, que pueden haberse debatido previamente en las conferencias sectoriales, adoptando las resoluciones en que se expresen los acuerdos alcanzados. No se requiere, por tanto, reforma constitucional sino la regulación reglamentaria de estos debates.

Coincidimos en que para la celebración en el Senado de este tipo de debates –que el Informe contempla para situaciones de discrepancia severa, la planificación de estructuras de interés general y los procesos de adaptación a las normas de la Unión Europea o toma de decisiones en los órganos de la Unión con trascendencia autonómica (p. 265)–, el único impulso necesario es la voluntad política, y no las normas. Con recordar que desde 1994, fecha de la reforma del Reglamento del Senado que instituyó en su artículo 56 *bis* 8 un debate anual sobre el estado de las autonomías, éste ha tenido lugar sólo en tres ocasiones, queda todo dicho.

- c) Tampoco considera necesario el Informe incluir la referencia antes apuntada al Senado en cuanto sede de la Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas ni de Presidentes de las Asambleas autonómicas, como elementos de cooperación orgánica y funcional y de encuentro político. En este caso, el Consejo reconoce que el éxito y eficacia de estas reuniones, que necesitan de flexibilidad en su régimen, depende de la voluntad política y de la conciencia de la necesidad de una actuación conjunta, más que de su plasmación en el texto constitucional, en lo que coincidimos plenamente.
- d) Introduce a continuación el Informe una reflexión sobre el Senado como instancia de cooperación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de la Unión Europea, en los que destaca las dificultades de cooperación que se presentan entre el Estado y las Comunidades Autónomas y éstas entre sí. Tras pasar revista a los mecanismos institucionales de cooperación –conferencias sectoriales, comisiones bilaterales, Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas– y los principales acuerdos alcanzados en el seno de los mismos, así como a las funciones que en la materia poseen la Comisión General de las Comunidades Autónomas y la Comisión Mixta para la Unión Europea, considera de aplicación lo expuesto con carácter general: el Senado debe ser la sede de los debates principales tanto en la fase ascendente como descendente, en Pleno o en comisión, estando en condiciones de mantener una fluida relación con las conferencias sectoriales y de asumir funciones de seguimiento y control. No obstante, se inclina en la parte final del capítulo (pp. 327-328) por proponer una modificación que reconozca la participación de las Comunidades Autónomas tanto en la fase ascendente como en la descendente, en materias de relevancia autonómica, «con arreglo a las leyes», remisión que evitaría una excesiva rigidez de los mecanismos de participación.

Se plantea la posibilidad de introducir una previsión constitucional, similar a la incorporada en Alemania y Francia, para que el Gobierno dé cuenta inmediata al Senado de las iniciativas normativas en el seno de la Unión Europea, para un eventual debate sobre la postura de España al respecto –propuesta que formula más adelante como modificación constitucional acogiendo los términos del artículo 56 *bis* p) del Reglamento del Senado, sin aludir al debate, p. 328–, sin entender conveniente, en cambio, añadir otras cuestiones como el control del principio de subsidiaridad. Todo ello sin perjuicio de remitirse a la reflexión realizada en general en relación con la reforma constitucional que recoja la pertenencia a la Unión Europea.

Vuelve, pues, en este apartado, el Informe a una postura prudente y poco innovadora. Cabe incluso señalar que la reforma propuesta en este punto no sería necesaria, en cuanto no aporta nada que la voluntad política no pueda suplir, ni nada que la carencia de voluntad política no pueda soslayar y hacer inoperante.

4. Atribuciones relacionadas con otros órganos constitucionales

Versando asimismo la consulta sobre las atribuciones del Senado relacionadas con otros órganos constitucionales, el Informe, con buen criterio, no considera imprescindible la especialización autonómica en los medios de control del Gobierno, como las interpelaciones y las preguntas, en aras de una mayor integración de las Comunidades Autónomas en las actividades y decisiones del Estado, y en aras, nos permitimos añadir, del mantenimiento de una de sus funciones esenciales como Cámara parlamentaria.

En cuanto a la participación del Senado en el nombramiento de miembros de órganos constitucionales, partiendo de la completa equiparación constitucional existente en la materia, el Informe se plantea concretamente la adopción de criterios territoriales en relación con los Magistrados del Tribunal Constitucional, que desecha: la pretendida insuficiencia de participación de las Comunidades Autónomas, dice, quedaría superada con un Senado más acorde con su naturaleza de Cámara territorial, a cuyo fin el Reglamento del Senado podría arbitrar el mecanismo que se considere más adecuado y transparente en fase de elaboración de las propuestas de candidatos.

Introducida por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, la modificación en el artículo 16.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para que los Magistrados propuestos por el Senado sean elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara, el Reglamento del Senado fue modificado por reforma aprobada el 21 de noviembre, que prevé la presentación por las citadas Asambleas, en el plazo abierto al efecto, de hasta dos candidatos cada una, siendo la Comisión de Nombramientos –integrada por los portavoces de los grupos parlamentarios y que funciona mediante voto ponderado– la que eleva al Pleno una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán haber comparecido previamente en la Comisión (art. 184.7).

Impugnado este precepto por cincuenta y tres senadores del Grupo Popular ante el Tribunal Constitucional, la sentencia 101/2008 declara su conformidad con la Constitución, interpretado en el sentido expuesto en la propia sentencia.²⁰

20 Sin pretender alargarnos sobre este punto, destacaremos sólo que, aunque el precepto impugnado prevé que la propuesta de la Comisión de Nombramientos pueda incluir otros candidatos no propuestos por las Asambleas Autonómicas exclusivamente «si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes», el Tribunal entiende que «la Cámara es plenamente libre en relación con el juicio de idoneidad que le merezcan las distintas candidaturas ante ellas presentadas no sólo en cuanto al cumplimiento de los requisitos de naturaleza puramente objetiva» sino en cuanto a un criterio «de estricta discrecionalidad política» que le lleva a decidirse por cuatro candidatos concretos, «razón por la que, en definiti-

va, el nuevo procedimiento de selección de candidatos no puede abocar indefectiblemente a aceptar en todo caso a los propuestos por los Parlamentos autonómicos». Se declara expresamente la «libertad institucional, insuprimible, del Senado», que permite, en caso de no llegar a proponer la Comisión de Nombramientos o de no alcanzar la mayoría en el Pleno los candidatos propuestos, que aquella realice una nueva selección de candidatos para someterla al Pleno, «esta vez proponiendo candidaturas surgidas de la propia Cámara» (FJ 9). Realizada esta interpretación sobre la base del término «suficiente» referido en el precepto reglamentario a las candidaturas, no puede por menos de apreciarse que se priva así de naturale-

Por muy constitucional que la norma sea, lo que la experiencia demuestra una vez más es que, en los nombramientos para los que la Constitución exige una mayoría reforzada, es imprescindible que las dos mayores formaciones políticas actúen de la mano en todo el proceso, por ser necesario su consenso final. De nada valen las normas, si luego al aplicarlas no pueden obtenerse las mayorías requeridas para el nombramiento.²¹

En cuanto a la legitimación concedida en el artículo 162 a cincuenta senadores para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Consejo de Estado recuerda que habría de ser reducido el número proporcionalmente a la disminución del número de senadores, de ser éste el criterio en la reforma de la composición de la Cámara.

La modificación en la composición que mejore la representación de las Comunidades Autónomas en el Senado puede por sí misma –entiende el Informe, tal vez de forma demasiado optimista– mejorar o limitar la conflictividad entre Estado y Comunidades Autónomas, no estimando necesaria la atribución al Senado de una función arbitral o de mediación anterior a la formalización de conflictos ante el Tribunal Constitucional. Se recuerda la existencia de los preceptos del Reglamento del Senado que establecen la obligación del Gobierno de informar sobre los procedimientos formalizados y enviar un informe periódico sobre la conflictividad. No parece, en efecto, necesaria la mediación del Senado en este punto. Algunas medidas legales, como la reforma del artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, aprobada por Ley Orgánica 1/2000, con objeto de incrementar el plazo para interponer un recurso de inconstitucionalidad cuando se hayan iniciado negociaciones en el seno de la Comisión bilateral de Cooperación para resolver las discrepancias entre Estado y Comunidad Autónoma, pueden ser más efectivas.

IV. Posición institucional del Senado resultante de la composición y funciones propuestas por el Consejo de Estado

Hemos abordado como cuestión introductoria la interrelación existente entre la composición del Senado que se adopte y las funciones que se le atribuyan, así como la necesidad de no perder de vista en ningún punto de la reforma su función institucional y las consecuencias que la nueva regulación conlleve sobre el conjunto de la estructura constitucional. Estos dos últimos extremos figuraban también como objeto de la consulta formulada por el Gobierno, y el Informe termina con ellos el capítulo dedicado a la reforma del Senado, aprovechando para realizar una especie de recapitulación del significado de las propuestas realizadas.

za vinculante a la propuesta de las Asambleas autonómicas, yendo en contra del tenor literal del Reglamento y de lo dispuesto en el artículo 16.1 de la vigente Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, formulado en futuro imperativo.

²¹ Puede verse sobre este tema P. García-Escudero Márquez, «La problemática de la integración de órganos por el Parlamento», *Asamblea*, núm. 27, 2012, pp. 11-23.

Los rasgos que caracterizarían al Senado como institución serían:

- su nuevo carácter de *Cámara permanente*, sujeta a renovaciones parciales y quedando excluida toda disolución, salvo la prevista en el artículo 168 en caso de reforma constitucional agravada
- la conservación de su carácter de *Cámara parlamentaria*, tanto por su composición como por sus funciones
- su carácter de *Cámara de representación territorial*, también en ambos aspectos, sin perjuicio de su condición de instancia representativa del pueblo español, que impide reconocer un mandato imperativo a los senadores: «la territorialidad de la representación que ejercen éstos se manifiesta por su origen y sus funciones y desarrolla su virtualidad en el terreno político, pero no se traduce en exigencias jurídicas»
- el Senado se encuadra en un *sistema bicameral no paritario*, aunque el Informe considera que con la reforma propuesta se aumenta de manera notable su peso específico, mejorando su lugar en la escala que mide la funcionalidad y efectividad de las Cámaras, lo que implica un bicameralismo más equilibrado, aunque no homogéneo.

Esta afirmación se fundamenta en el superior reconocimiento que alcanza como Cámara de segunda lectura al ampliarse los plazos para su intervención en el procedimiento ordinario y aumentarse las competencias por la especialización legislativa en ámbitos de incidencia autonómica, aspectos, junto con la composición, en que se simboliza su viraje territorial.

La preeminencia del Congreso se justifica en que el Senado representa también al pueblo español, pero como suma de partes que ha de ocupar un lugar que cede ante la representación al pueblo en su unidad, *in toto*.

Nada que añadir a estos rasgos, sino reiterar la prudencia del Informe en lo que a las funciones del Senado se refiere, digna de ser aplaudida en lo que supone tratar de evitar innovaciones «experimentales», pero que podría haber sido un poco más audaz en algunos puntos, como el relativo a la solución de discrepancias Congreso-Senado en el procedimiento legislativo.²² Aunque, hay que reconocerlo, si se estableciera una composición de la Cámara que pudiera diferir notablemente del Congreso, es razonable no incrementar excesivamente las funciones, de acuerdo con la paradoja de Madison enunciada al comienzo de este trabajo.

En estas mismas reflexiones se presenta al Senado como ámbito de encuentro institucional y propicio para el incremento de la multilateralidad que deriva de los intereses comunes de las Comunidades Autónomas y de la existencia de un interés general, equilibrando así el bilateralismo extraparlamentario e incluso también parlamentario. Es ésta una visión del Senado que no se deduce realmente de las escasas modificaciones propuestas para que sea un espacio de concertación y diálogo con las Comunida-

²² Es curioso que, en las reflexiones finales que figuran a continuación de los rasgos expuestos, se hace pivotar el reforzamiento de la posición del Senado sobre cuestiones de signo territorial, además de en la primera lectura de ciertos proyectos legislativos, en la «posibilidad de toma en consideración, incluso en exclusiva, de proposiciones de ley de las Asambleas legislativas autonómicas» (p. 321), propuesta que, como se recordará, no llega a plasmarse en una modificación constitucional.

des Autónomas, por las razones expuestas en el apartado correspondiente del Informe y que son juiciosas, pues en este ámbito lo que se precisa es voluntad política y no normas jurídicas.

A esta misma visión un tanto utópica de la Cámara resultante de la reforma hay que adscribir la afirmación de que tanto las diferencias de composición con el Congreso como las funciones deberían contribuir, si no a una sustitución de las afinidades ideológicas o partidarias por las afinidades territoriales, a un posible desarrollo o nuevo sentido de estas últimas, «a cuyo efecto pueden servir mecanismos como la expresión de las votaciones según la procedencia autonómica de los senadores u otros que puedan preverse en el Reglamento del Senado». La reforma, para hacerse real, precisa (al menos y de momento) del acuerdo de los dos grandes partidos. Y no parece concebible, razonablemente, que accedan a perder cuotas de poder que no sean poco más que simbólicas. Partiendo de su predominio, en mayor o menor grado, en un futuro Senado, no es muy realista pensar que las decisiones de los electos puedan no estar regidas por la disciplina de voto.

V. A modo de conclusión

A modo de conclusión, quiero recordar una vez más la importancia que tiene la voluntad política a la hora de encarar una reforma, y sobre todo de ponerla en obra. Por poner un ejemplo inocuo: ¿de qué ha servido conceder iniciativa legislativa a la Comisión General de las Comunidades Autónomas en la reforma del Reglamento del Senado de 1994 si nunca ha ejercido esta facultad en más de 20 años?

En distintos momentos del estudio de la reforma he dicho que tan importante como diseñarla es desarrollar todas las posibilidades que el ordenamiento constitucional brinda al Senado. Ahora, que ya hemos avanzado en el tiempo si no en sus facultades, quiero destacar de nuevo que, si se introducen modificaciones, ha de ser con la voluntad política de llevarlas a efecto, lo que implica que sean posibles.