

EL SENADO Y LA CONFIGURACIÓN DE UNA DIVERSIDAD TERRITORIAL. APUNTES HISTÓRICOS Y SITUACIÓN ACTUAL

DESIDERIO FERNÁNDEZ MANJÓN*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— 1. Objetivo de esta investigación. 2. Conceptos previos. 3. Presupuestos de partida.— II. UNOS APUNTES COMPARATISTAS Y ALGO QUE APRENDER.— III. Necesidad de un debate muy abierto en España para un verdadero encaje de su diversidad territorial. 1. Algunos rasgos definidores del Senado español y su enorme complejidad. 2. Tareas de cohesión territorial en el Senado.— IV. UN POCO DE HISTORIA DEL SENADO DE NUESTRO ESTADO COMPUESTO. 1. El precedente de la II República y alternativas. 2. Breve consideración retrospectiva de nuestro Senado actual. 3. Primeros retoques: la reforma del Reglamento en 1994.— V. OPTIMIZACIÓN DEL SENADO ESPAÑOL COMO CÁMARA DE RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD TERRITORIAL. 1. Propuestas para un Senado como cámara de reconocimiento de la diversidad. 2. Otros aspectos del funcionamiento de dicho Senado.— VI. CONCLUSIONES.

* Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la UNED. Licenciado en Derecho por la UNED. Premio Extraordinario de Doctorado, Curso 2000-2001, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (Sección de Políticas) de la UNED.

I. INTRODUCCIÓN

1. OBJETIVO DE ESTA INVESTIGACIÓN

Con esta investigación persigo estudiar hasta qué punto el Senado, y en concreto en el caso de España, sirve como instrumento para la configuración territorial diversa. Y, al mismo tiempo, mostrar alguna propuesta para mejorar esa potencialidad.

En mi entender, y por lo que mostraré, dicha Cámara se halla aún muy lejos de poseer ese perfil.

2. CONCEPTOS PREVIOS

Considero importante, con el fin de analizar la conveniente representación de nuestra realidad territorial en la Alta Cámara, definir conceptos como *territorio* y *diversidad territorial*. Es obvio que, desde el punto de vista jurídico, *territorio* es aquello que la norma diga lo que es. En la Constitución Española es el art. 137 *supra* el que lo define al señalar, literalmente, que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias, en las Comunidades Autónomas que se constituyan». Creo que no es excesivamente complicado, ni arriesgado, entender, en un ejercicio hermenéutico sencillo, que esos territorios de relevancia jurídico-constitucional del conjunto de España —aunque esto pueda ser discutido— no son los únicos; considero, por el contexto de los Capítulos 1.º y 2.º del Título VIII, que esa relación no es tasada¹.

Por *diversidad territorial* entiendo aquel conjunto de circunstancias que pueden producir efectos transcendentales para las relaciones entre los entes territoriales de un Estado. Entre ellas podríamos destacar: por una parte, la extremada diferencia entre la población, lo cual tiene efectos importantes en la representación en la Cámara Alta (por ejemplo, hay quejas abundantes respecto

¹ Remito al lector a los diversos artículos de este Capítulo 2.º, Título VIII, CE, y, principalmente, a los EE.AA. Vasco, Catalán, Navarro, Asturiano, Gallego, Balear y Canario, para contrastar esta afirmación.

de la sobrerrepresentación de los cantones Swyz, Zug o Uri frente al cantón de Basilea-Ciudad; o del Estado de Wyoming frente a los de California o New York; o el *land* de Bremen frente a Baviera...). Por otra parte, también es llamativa la muy diferente estimación del valor del voto en la *ratio* población/extensión territorial para la representación del común en la Cámara Baja (sobredimensión del valor del voto, por ejemplo, de los habitantes de las provincias de Soria, Segovia o Teruel frente a los de Madrid o de Barcelona).

En tercer lugar, podemos considerar las grandes diferencias en los valores demográficos (distribución de los núcleos de población, edad media de la población...) de lo que se derivan repercusiones muy importantes en los gastos de los servicios sociales (debido a las *ratios* que, por ejemplo, se aplican en la atención primaria, escolarización obligatoria, etc.) y la consiguiente distribución de los gastos públicos (problema de la descentralización administrativa y de la gestión de los territorios con muy baja densidad de población y muy mal comunicada).

Asimismo, cabe mencionar las diferencias muy acuciadas en orografía, climatología, etc. y sus repercusiones sobre las cuantías de las inversiones públicas, especialmente las del Estado, y sobre la solidaridad interregional (problema de abastecimiento de agua —trasvases entre cuencas fluviales—, contaminación...). En quinto lugar, recuerdo que una de las manifestaciones más claras de la diversidad es la existencia de los denominados hechos diferenciales.

3. PRESUPUESTOS DE PARTIDA

Existe una presunción que no puedo estudiar a fondo aquí y que doy por aceptablemente acertada: que el Senado es *uno de los más eficientes instrumentos para la acomodación territorial en los Estados Compuestos Asimétricos*; y considero que lo es porque, en definitiva, cualquier ámbito de debate y confrontación democrática de los problemas de funcionamiento de un Estado de estas características puede contribuir a ello. Aunque quiero añadir que ni es el único ni quizás el más importante. Recordemos que, en general, es la Cámara Legislativa en la que se desarrollan, por lo general, las

relaciones de colaboración de los Entes Territoriales de los Estados Compuestos².

La segunda gran presunción es que España, por muy diversas causas, y especialmente tanto por la situación de partida como por el proceso seguido en la descentralización fundamentada en la Constitución de 1978 de las diversas regiones, si bien siempre puede aprender de la organización del Senado de los Estados Compuestos³, *no puede copiarlos mecánicamente* sino que es exigible un muy largo proceso de reflexión, negociación, tanteo, etc.

La tercera, y presuponiendo además —lo cual es mucho— que los partidos políticos más influyentes quieren realizar la *modificación del Senado* para hacerlo acorde con un ámbito-de y de un instrumento-para el encuentro entre los entes territoriales, ésta se puede hacer a pesar de sus enormes dificultades.

La cuarta presunción es, que el *sistema político español*, se halla altamente sesgado en beneficio del ejecutivo del Estado y *en serio perjuicio del Senado*, de lo que se deriva que, en tanto que los partidos políticos más influyentes no deseen transformarlo, cualquier intento por lograrlo no serviría de nada.

² Para un conocimiento de los modelos más desarrollados en el ámbito comparado pueden consultarse, entre otros, los siguientes artículos de especialistas, aparecidos en PAU I VALL, F. (coord.), *El Senado, cámara de representación territorial*. Madrid, Tecnos, 1996: HARRIS, F. R., «El Senado en los Estados Unidos de América», págs. 75-80; BLANKE, H. J., «El *Bundesrat* en el sistema constitucional de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania», págs. 81-102; WÆLBROEK, O., «El nuevo Senado belga», págs. 103-112; POSTERARO, F., «Las relaciones entre la Cámara de diputados y el Senado en Italia», págs. 113-120; SENESE, S., «El Senado en Italia», págs. 121-128; VERNET Y LLOBET, J., «El *Bundesrat* austríaco», págs. 129-138; TORRES MURO, I., «Vida después de la muerte. La Cámara de los Lores británicos», págs. 139-157.

³ No voy a entrar en el debate —que, en mi entender, puede llegar a ser pernicioso— de si España meramente reproduce los grandes esquemas que produjo la evolución en Europa y su entorno occidental durante estos dos últimos siglos, ni si tuvo una diferenciación que no le hace ajustable a Occidente; simplemente, rotundos hechos muestran que ni ocurrió una cosa ni la otra, sino que, con sus notables singularidades, a trancas y barrancas, estuvo en el entorno occidental. Si bien, en ciertos momentos, se apartó de ellos considerablemente, desde una óptica política.

II. UNOS APUNTES COMPARATISTAS Y ALGO QUE APRENDER

Entre diversos politólogos existe la presunción, poco fundada en mi entender, de que uno de los déficits soberanistas y federalistas de España es, precisamente, que el Senado no es una auténtica Cámara de representación territorial, al contrario de lo que ocurre en las Federados euroamericanos (USA, RFA, CH, Canadá, Bélgica, entre otros). Por esa causa el Senado español, no jugaría un papel esencial en la vertebración de la diversidad territorial española ni en la gobernación del conjunto. Sin ánimo alguno de polemizar, pero intentando ahondar, quiero incidir en la conveniencia de adoptar ciertas precauciones al estudiar determinados modelos estatales, recordando datos precisos, fundados en la correspondiente normativa y en la doctrina jurídica considerada de mayor prestigio.

Para comenzar, quiero señalar que la configuración de esta Cámara en los Estados Compuestos que se hallan en proceso de descentralización o en reforma reciente de su modelo de Estado ofrece grandes dificultades.

En primer lugar, consideremos el modelo del «*Senado*» alemán —*Bundesrat*, Consejo de la Federación (*Bund*)—, que parece concitar la admiración de la doctrina por serlo de un Estado al que se considera de alta eficiencia político-administrativa al ser capaz de conjugar elementos de cohesión y permitir la representación real y elevada de los *länder*. Sin embargo, es muy poco exportable a España por las profundas diferencias no sólo en la cultura político-administrativa que ambos Estados poseen sino por los niveles de cohesión interterritorial —desarrollo acentuado del modelo de federalismo cooperativo— mucho más desarrollados y anclados en la realidad germana. Asimismo, tampoco lo es, debido, sobre todo, a que entre los *länder* alemanes antes de la reunificación de 1990 apenas había singularidad alguna (quizás sólo las diferencias en número de habitantes y en extensión territorial) y ningún hecho diferencial. La RFA, en esa primera etapa, podía tener algún problema de cohesión socioeconómica, pero en modo absoluto de cohesión geopolítica. La Ley Fundamental de la RFA dice, claramente, en su art. 50, que sus *länder* cooperan en la legislación y la administración federales a través del *Bundesrat*; y en el art. 23 establece el papel de esta Cámara respecto a la UE y concede a los

länder gran capacidad de maniobra en la representación propia y en nombre de todos los demás y de la Federación en los ámbitos en que se estudian los temas competenciales propios. Precisamente, la representación de algunos *länder* está profundamente descompensada, ya que los pequeños *länder* que forman las Ciudades Libres y Hanseáticas de Hamburgo y de Bremen tienen 1 senador, frente a los otros grandes que tienen cinco.

El Senado en *Suiza* es una institución muy sólida y aceptablemente bien consolidada y ha sufrido escasas modificaciones en los últimos ciento treinta años. Su papel es muy destacado en el gobierno de la federación; sin embargo, existen problemas importantes de representación territorial. En concreto con la regla de representación actual (art. 150.2 CH) se desequilibra, de forma muy sensible, la representación de unos cantones con respecto a otros, puesto que, en concreto, los seis antiguos subcantones, anteriores a la reforma constitucional de 1.1.2000, continúan teniendo un representante mientras que los cantones tienen dos por lo que, y teniendo en cuenta la gran diferencia de población entre algún subcantón, como Basilea-Ciudad, y varios cantones como los del Waldstätten, se da una desproporción en la *ratio* de la representación territorial aún mucho mayor que la alegada para la RFA.

El Senado en *Canadá* no ha sido nunca una institución perfecta, como no podía serlo bajo la hégira del Parlamento Clasista y Unitarista de Londres; tampoco lo es ahora porque conserva ciertos elementos clasistas importantes pues según el art. 24 de la *British North American Act* de 1867 —BNAA—, que a lo largo de todos estos años no ha sufrido modificación alguna, el Gobernador General de Canadá puede nombrar a ciertos senadores en nombre de la Reina. Pero, y al margen de este residuo anacrónico —el número de senadores así nombrados apenas pueden llegar a una veintena, conforme al art. 28 de la BNAA, artículo modificado por varias Leyes Constitucionales como la de 1915 y la de 1975, pues en su redacción original no podían ser más de setenta y ocho—, lo realmente importante es que el sentido de paridad original, el de 1867, entre, por una parte, las dos provincias que integraban Canadá (Ontario y Quebec) y las que se adherían (Nueva Escocia y Nuevo Brunswick) cada una de las tres partes elegía veinticuatro senadores, se rompió cuando se modificó el BNAA para acoger en la Federación a las grandes provincias de las Planicies. Esta proporción fundacional de Senadores se diluyó porque con estas nuevas

provincias de las Planicies se formó otro bloque de otros veinticuatro senadores⁴.

En la medida que las grandes Provincias de las Planicies y del litoral Pacífico van incrementando, de manera muy considerable, su población respecto de las pequeñas Provincias del litoral atlántico y que la problemática las va diferenciando, las primeras comienzan a pedir una reformulación de la distribución actual de escaños senatoriales. Además, existen dos nuevos sujetos que no quieren ser convidados de piedra (los extensos tres Territorios Federales y las comunidades de los Primeros Pueblos) y reclaman su adecuada representación en dicha Cámara.

En la actualidad se está pidiendo, para la resolución de ciertos temas, principalmente los relacionados con la lengua y la cultura francesas en Quebec y con algunos asuntos relacionados con los pueblos autóctonos de Canadá, una doble mayoría⁵; pero, por diversas razones, aún no se ha avanzado al respecto. Se diría, por tanto, que Canadá, lejos de haber conseguido configurar un Senado medianamente aceptado por todos, como ocurre en la RFA y en Suiza, cada día tiene más problemas para su reformulación⁶.

Por último, y respecto del Senado de *Bélgica*, lo único que aquí puedo detenerme a decir es que su complejidad, como no podía ser menos, y sobre todo por lo que implica la extremada complejidad de la Región de Bruselas, es materialmente imposible deslindar en tres o cuatro párrafos. Bélgica, y precisamente para superar esa complejidad organizativa iniciada con la gran reforma de 1970, está configurándose en un federalismo de una complejidad asombrosa; debido a ello, y a su carácter transitorio, la Constitución de 1994 continúa en constante transformación. La doctrina jurídica, y la Politología belga, hablan ya de un posible federalismo de nuevo

⁴ Las leyes constitucionales que modificaron esta primitiva relación fueron: la de 1915, la de 1949 sobre Terranova y la de 1975.

⁵ Informe de la Comisión MacDonald de 1984, *Acuerdo de Charlottetown en 1992*.

⁶ Por sólo citar un reciente trabajo, puede verse WOEHLING, J., «El principio de igualdad, el sistema federal canadiense y el carácter diferencial de Quebec», en FOSSAS, E., y REQUQUEJO, F. (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la articulación política de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid, Trotta, 1999, especialmente págs. 143-157.

cuño: federalismo 2+2. La insatisfacción de Flandes, en aumento con su posición en este federalismo, especialmente en lo que se refiere a Bruselas —a la que aspira a integrar, a la larga, en su propio territorio— no encuentra la adecuada acomodación en las instituciones federales.

Por estas razones era sumamente complicado configurar adecuadamente la más difícil y problemática de todas las instituciones de una federación en construcción: el Senado. La composición de los miembros, basada en la proporcionalidad, satisface, en parte, a los flamencos pero, por el contrario, es insatisfactoria para los cada vez más insatisfechos walones. En opinión de Colla, esta composición proporcional aleja al Senado belga del modelo de segunda cámara federal⁷, siguiendo el modelo de los Estados federales anteriores, donde la paridad está, por lo general, asegurada existiendo determinadas correcciones cuando las diferencias de habitantes son muy acuciantes como en el caso de la RFA. Delpérée, recalca, en la lógica de la constitución del Senado de los modelos federales clásicos, antes mencionados, que «el Senado belga habría podido convertirse en un lugar en el que los representantes de las comunidades y las regiones hubieran debatido, en pie de igualdad, los intereses que ellos comparten en la federación»⁸.

III. NECESIDAD DE UN DEBATE MUY ABIERTO EN ESPAÑA PARA UN VERDADERO ENCAJE DE SU DIVERSIDAD TERRITORIAL

1. *ALGUNOS RASGOS DEFINIDORES DEL SENADO ESPAÑOL Y SU ENORME COMPLEJIDAD*

A) *Escasa relevancia del Senado Español*

Existen muchas causas que explican la escasa relevancia fáctica del Senado Español y son muchos los síntomas que lo ponen de relieve

⁷ Vid. COLLA, E., «El bicameralismo belga en 1993», en VV.AA., *La Reforma del Senado*. Madrid, CEC, 1995, pág. 447.

⁸ DELPÉRÉE, F., «El Federalismo belga», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n.º 5, 1993, pág. 97. Vid., asimismo, CEREXHE, E., y BILQUIN, B., «Bélgica», en *Informe Comunidades Autónomas. 1994*. Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1995, págs. 697-698.

ve. Comencemos por algunos de éstos. El profesor Martínez Sospedra pone de relieve que los partidos políticos, por lo general, envían a esta Cámara a miembros con escasa relevancia en su seno y en la sociedad⁹. Sus sesiones, a excepción de los dos Debates mantenidos con los Presidentes de las CC.AA. o de alguna sesión de puertas abiertas con motivo de algún notable evento como el aniversario de la Constitución, apenas son objeto de interés de los medios de comunicación públicos ni privados.

La aludida falta de interés de los partidos del ámbito estatal en reformarla podría reafirmarse con los siguientes datos: en primer lugar, porque en ninguno de los Acuerdos por ellos firmados (1981, 1992) se toma este tema como objetivo; en segundo lugar, porque ni siquiera mencionan este tema en ningún ámbito público; en tercer lugar, porque existen datos que, incluso, ponen de manifiesto lo contrario como cuando el Partido Popular, antes de concluir la legislatura de 1996 sustituyó al Presidente de dicha cámara sin que ésta pudiese hacer nada en su contra quizás porque tenía a mayoría significativa en ella dicho partido o quizás porque lo daban como hecho asumible.

Ciertos politólogos sospechan que tampoco en el ámbito de los nacionalismos de las regiones existe voluntad, al menos a medio plazo, en que esta Cámara adquiera relevancia puesto que, de alguna manera, impulsaría la omnilateralidad y la multilateralidad, cosa que se contrapone con una praxis anclada, en buena medida, en la bilateralidad. Nacionalistas y regionalistas «¿para qué han de complicarse la vida con un Senado federal, discutiendo entre todos, si basta con discutir directamente con el gobierno del momento?»¹⁰. No parece, asimismo, por lo que venimos observando, que algunos nacionalistas admitan la reforma del Senado salvo para establecer en él el fermento de la asimetría y para conseguir el reconocimiento de los hechos diferenciales, debido a su rechazo a la homogeneización¹¹.

⁹ Vid. MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *La reforma del Senado*. Valencia, San Pablo-CEU, 1990, págs. 190 y ss.

¹⁰ MORENO, L., «Debate», en RIERA, M.; PASTOR, J., y MORENO, L., «¿De qué hablamos cuando hablamos de federalismo?», en *El Viejo Topo*, n.º 121, 1998, pág. 21.

¹¹ Una de las razones más poderosas de la no participación del ex-lehendakari Ardanza en las dos debates autonómicos que, hasta el momento, han

M.^a R. Ripollés apunta causas generales de la escasa voluntad de avances significativos en la configuración de esta Cámara¹²: la primera, «la falta de consenso básico en lo que habrían de ser los aspectos nucleares de la reforma del Senado, por parte de los sujetos parlamentarios —Senadores y Grupos Parlamentarios— y no parlamentarios —instituciones, asociaciones, etc.—; la segunda, «las resistencias, lógicas pero resistencias, propias de un sistema parlamentario bicameral, de una Cámara respecto de otra, cuando lo que se trata es de acrecer las funciones de una de ellas, en detrimento o al menos reordenación de las de la otra Cámara»; la tercera, «la creación e institucionalización durante estos años del proceso autonómico (...) de prácticas relacionales Estado-Comunidades Autónomas, por medio de relaciones entre Ejecutivos, en virtud de las Conferencias sectoriales, el entramado convencional, contactos bilaterales, etc., en claro detrimento de las relaciones interparlamentarias...».

El profesor Albertí apunta otra causa importante de minoración práctica del Senado que es su propia existencia y funcionamiento durante tres largos lustros que ha creado intereses, inercias y ciertas seguridades que no interesa perder a quienes las disfrutaban¹³.

B) En torno a la representación territorial

Para comenzar quiero fijarme en el propio hecho definitorio de *Cámara de representación territorial*. Entiendo por tal la Cámara en la que se encuentren, en la medida de lo posible, todos los intereses territoriales que concurren en el conjunto del Estado y que debiera ser coherente con el art. 137 de la Constitución y con otros artículos

tenido lugar en el Senado, parece ser la negativa de los partidos políticos más decisivos del País Vasco en consolidar un modelo de Estado en el que todas las CC.AA. tengan en las instituciones generales el mismo tratamiento.

¹² RIPOLLÉS SERRANO, M.^a R., «La reforma del Reglamento del Senado en lo que atañe a la potenciación de su función territorial: un año después», en PÉREZ CALVO, A. (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*. Madrid, Tecnos-Gobierno de Navarra, 1997, pág. 147.

¹³ Vid. ALBERTÍ ROVIRA, E., «Perspectivas de la reforma...», *op. cit.*, pág. 174.

del Capítulo Segundo del título VIII. Hasta ahora, apenas se han parado mientes aún en este aspecto básico. Los profesores Albertí y Fernández Segado¹⁴ hacen cierta mención de la representación de los Municipios. Sin embargo, posteriormente, se centran, de manera exclusiva, en el papel de las CC.AA. en esta Cámara y, en parte, en el de las Provincias. Rubio Llorente sugiere una representación indirecta de las grandes conurbaciones a través de los parlamentos autonómicos debido a que «tienen como tales necesidades específicas que son muy distintas de las zonas rurales»¹⁵ e, incluso, convendría puntualizar, del resto de las urbes incluso de las capitales de provincia. Aún va más lejos al proponer que cada Comunidad Autónoma tenga «la posibilidad de primar la representación comarcal, provincial o de los ayuntamientos»¹⁶.

Entiendo, de acuerdo a lo insinuado, que en ella debieran estar contemplados y asumidos y en relación a todos los entes territoriales: la asimetría competencial, los hechos diferenciales regionales y provinciales, los hechos con diversidad acentuada (Áreas metropolitanas, capitalidad, insularidad, entre otros). Pensemos, asimismo, en la representación de los Municipios con población por encima del cuarto de millón o los municipios sede de capitalidad regional, o en tantas y tantas variantes.

Es preciso tener en cuenta, por una parte, que el tan ponderado principio de subsidiariedad¹⁷ difícilmente puede aplicarse sin tener en cuenta a estos entes territoriales distintos de las regiones. En segundo lugar, convendrá tener en cuenta que el volumen presu-

¹⁴ Vid. ALBERTÍ ROVIRA, E., «Perspectivas de la reforma constitucional del Senado», en PÉREZ CALVO, A. (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*. Madrid, Tecnos-Gobierno de Navarra, 1997, pág. 173; *vid.*, asimismo, FERNÁNDEZ SEGADO, F., «Reflexiones en torno a la reforma constitucional del Senado», en PÉREZ CALVO, A. (coord.), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*. Madrid, Tecnos-Gobierno de Navarra, 1997, pág. 197.

¹⁵ RUBIO LLORENTE, F., «La reforma constitucional del Senado», en VV.AA., *Ante el futuro del Senado*. Barcelona, IEA, 1996, pág. 360.

¹⁶ RUBIO LLORENTE, F., «La reforma constitucional...», *op. cit.*, pág. 361.

¹⁷ Pueden verse, al respecto, los trabajos de ROJO SALGADO, A., *El modelo Federalista de Integración Europea: La Europa de los Estados y de las Regiones*. Madrid, Dykinson, 1996, y *La exigencia de participación regional en la Unión Europea*. Madrid, C.E.C., 1996.

puestario de algunos entes inferiores españoles (Territorios Históricos vascos, grandes municipios) es muy superior al de algunas regiones españolas; e, incluso, y en tercer lugar, que algunas Áreas Metropolitanas, en constante expansión, se van aproximando en tamaño —y son muy superiores en complejidad y envergadura de infraestructuras que deben afrontar y en servicios que deben prestar— a las de ciertas regiones españolas.

Pero, la representación de los Municipios en esta Cámara ofrece muy serias dificultades porque, para comenzar, no pueden tener todos presencia física en ella; pero, sí debieran, quizás, tenerlo, de manera expresa, los grandes municipios con su área metropolitana correspondiente y el resto de ellos podrían tener una presentación en función de parámetros debidamente consensuados. Esta autonomía de Municipios y Provincias (Cabildos y Consejos Insulares) está, asimismo, definida explícitamente, en los arts. 140 y 141 CE.

Creo que este es uno de los pasos más avanzados realizados, hasta ahora, por la doctrina. Sin embargo, me parece aún insuficiente y la propuesta que formulo va más allá: la representación senatorial de comarcas y municipios debe ser de sí misma y por sí misma sin tutela alguna ni intermediación. Es indudable que se trataría de un verdadero tutelaje en función de una presunta dependencia (¿de qué tipo?, ¿económica, sobre todo?) jerárquica, algo que se opone radicalmente al art. 137 CE. Por tanto, no es ésta la representación municipal que garantizaría la igualdad entre los diversos sujetos competencialmente autónomos. Parecería razonable que estos senadores municipales fuesen elegidos, en parte importante, por las respectivas organizaciones municipales: comarcales, insulares, provinciales, regionales y estatales.

Si paramos mientes en la representación adecuada de las provincias, convendría tener en cuenta, a simple título indicativo, las profundas diferencias existentes entre el régimen político-administrativo de las provincias en el País Vasco, especialmente a partir de la Ley Vasca de Territorios Forales, y de las provincias en Cataluña¹⁸. No es fácil, debido a la gran diversidad conceptual y político-administrativa que existe sobre las provincias y a la ingente diferenciación

¹⁸ Sabemos que en Cataluña la provincia es un añadido, de J. de Burgos (1832), que carece de tradición anterior.

de valoración que éstas reciben en las distintas regiones de España, establecer la forma de elección de algunos de éstos senadores. La representación de nuestras provincias en el Senado¹⁹ debiera estar profundamente corregida, quizás reduciendo incluso la propia presencia de las provincias obligándolas a presentar candidatos conjuntos en virtud de la población, del gran número de provincias de una determinada región, etc.

La falta de indiferenciación del tratamiento territorial hace que las dos modalidades que en el Senado español existen de Senadores carezcan, en la práctica, como acertadamente apunta E. Aja, de diferenciación funcional hasta el punto de que «todos sus miembros tienen el mismo tipo de actividad parlamentaria, de acuerdo con el partido al que pertenecen, con especial relación con las CC.AA., y sin mayor preocupación por los problemas autonómicos que la existente en el Congreso de los Diputados»²⁰.

Pero, bien, supongamos que aceptamos que los únicos entes territoriales dignos de representación territorial fueran las regiones. La diversidad entre ellas es, asimismo, enorme y, lejos de acortarse, se incrementa no sólo con variables tradicionales sino con otras nuevas como pueden ser el peso de la inmigración, con todos los aspectos subsidiarios y también, relacionados con ello, los problemas de encaje de la diversidad que introduce una inmigración muy alta: cultural, lingüística, etc., con los consiguientes problemas de escolarización, atención sanitaria, entre otras.

Además, una reforma en profundidad del Senado debiera contemplar: la distribución de las competencias legislativas entre las cámaras y, en especial, las referentes a las relaciones interterritoriales; el instrumento jurídico de reforma; el juego de la diversidad territorial y de los hechos diferenciales, en especial, papel de la diversidad lingüística; la conjugación de la asimetría; su configuración como ámbito de encuentro de la diversidad y de los intereses legítimos mediante la representación de otros entes distintos de las regiones; el

¹⁹ Para la situación actual puede verse RIPOLLÉS SERRANO, M.^a R., «La provincia y la representación territorial», en PAU I VALL, F. (coord.), *El Senado, Cámara de representación territorial*. Madrid, Tecnos, 1996.

²⁰ AJA FERNÁNDEZ, E., «El Senado», en TRUJILLO, G.; LÓPEZ GUERRA, L., y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P., *La experiencia constitucional. (1978-2000)*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pág. 374.

papel del factor población, del factor diversidad, entre otros, en la cuantificación de la representación, etc.; los procedimientos de la elección de sus miembros; las reglas de funcionamiento y muchos otros elementos más.

C) En torno al Senado como ámbito de encuentro institucional

Si, además, como parecería muy deseable, quisiésemos configurar al Senado como ámbito de encuentro de las más altas magistraturas ejecutivas (del Estado y de las Comunidades Autónomas) la dificultad organizativa de esta Cámara se incrementaría, ya que en España aún no se ha producido un solo encuentro entre todas estas personalidades en veinte años de vigencia del modelo de Estado actual y muy lejos está la encarnación de la voluntad política —parece que ésta reside en el Ejecutivo Estatal— de establecer una *Comisión o Conferencia Permanente de Presidentes* de dichos ejecutivos como es práctica habitual en Canadá y Suiza.

Nuestro modelo actual de Senado no sólo está muy lejos de este ideal, sino que, tras veinte años de existencia, sufre un auténtico déficit tanto en su perfil constitucional como en el desarrollo posterior —incluido tras la reforma del Reglamento del 10-1-1994— y a pesar de que, por mor de esta pequeña reforma, ya se han producido tres hechos importantes, en cuanto al reconocimiento fáctico de la diversidad territorial de las regiones: la introducción de las lenguas cooficiales de las CC.AA. en ámbitos generales de las instituciones del Estado, de indudable impacto en la opinión pública, los dos debates de los Presidentes de las CC.AA. en dicha Comisión General, y el desarrollo de funciones informativas (sobre el contenido autonómico de las iniciativas parlamentarias mediante las cuales los gobiernos de las CC.AA. se han manifestado acerca de los proyectos y proposiciones de Ley y mociones de Pleno de contenido autonómico), de seguimiento y estudio (en cuya virtud se han creado en la Comisión General diversas ponencias y se ha desarrollado una extensa actividad informativa y de estudio), consultivas, de debate y propuesta que se han desarrollado en la citada Comisión²¹.

²¹ Un estudio minucioso de la actividad realizada por la Cámara en el año siguiente de la reforma de 1994 se encuentra en RIPOLLÉS SERRANO, M.^a R., «La

Quizás la máxima nota de sabiduría, en este país y en este aspecto, la dio la Constitución de la II República al prescindir de la Segunda Cámara. Ésta parece una solución más radical pero, si como domina en el sentir popular y en la generalidad de la doctrina científica, esta Cámara, actualmente, apenas sirve para nada, podríamos prescindir de ella. Para mayor peso aún, y en el decir de algunos científicos, se halla la idea recurrente de que si hemos estado veinte largos años sin necesidad apremiante de ella, ¿por qué no estarlo varias décadas más? Pero, el principio de los hechos consumados, nos va a indicar que su desaparición ahora es tan difícil como su reforma profunda; por eso podemos jugar al *gradualismo posibilista* del paulatino perfeccionamiento, a ir introduciendo mejoras profundas hasta donde sea posible.

Podríamos comenzar, para ir aproximándonos al sentido germánico de ella, por configurarla como ámbito de encuentro de esas máximas magistraturas ejecutivas, como sede permanente de esa deseable Conferencia de Presidentes, como ámbito de estudio del interés general y todo cuanto a él se refiere, de consejo del desarrollo de éste en los planos legislativo y ejecutivo; y como ámbito de discusión de las políticas territoriales ejecutivas y legislativas que afectan a la generalidad de las regiones —política de desarrollo económico, por ejemplo— e, incluso, como ámbito de las relaciones de éstas entre sí y con el Estado, y de la determinación de las bases en las leyes estatales del art. 149.1 de la Constitución. También podría ser utilizado como lugar de desarrollo de la potencialidad de la proyección intra y extraestatal de ciertas facetas de la diversidad regional: diseño de políticas sobre el Instituto Cervantes, Fundación Carolina, etc. Como se ve, las posibilidades de desarrollar aspectos de notable interés para ciertas regiones, sin necesidad de realizar grandes transformaciones, ni de reformar la Constitución, no son desdeñables.

Es posible que ésta fuese una vía gradualista de gran interés con el fin de ahondar en posteriores reformas. Lo realmente decisivo, respecto a su viabilidad a través de reformas graduales, en una línea de coherencia, es que éstas se lleven a efecto. Sin embargo, no se ha procedido así, por ejemplo, con las reuniones de los Presidentes Auto-

reforma del Reglamento del Senado en lo que atañe a la potenciación de su función territorial: un año después», en PÉREZ CALVO, A. (coord.), *La participación de las Comunidades...*, op. cit., págs. 145-170.

nómicos de las que —prevista una periodicidad anual— únicamente se han celebrado dos (1994, 1997)²².

2. TAREAS DE COHESIÓN TERRITORIAL EN EL SENADO

Por otra parte, aunque haya sido reformado el Reglamento, continúan las mismas reglas de intervención de esta Cámara en los Acuerdos y Convenios realizados entre CC.AA., según el art. 145.2 CE, con la forzada parálisis a que se han visto sometidos los constructos que se pueden realizar partiendo de estos dos importantes instrumentos de proyección regional, de solidaridad interregional y de desarrollo mutuo regional. Parecería adecuado, de una vez, que este Reglamento permitiese agilizar los trámites de la aprobación de estos instrumentos de cooperación interterritorial.

Del mismo modo, posiblemente convendría definir la heterogeneidad en función de realidades concretas.

Si bien estudio en particular el Senado como ámbito de reconocimiento y potenciación de la diversidad territorial, quiero enunciar, desde este momento, que no es el único ni quizás, como matiza Argullol²³, el principal; están, entre otras, asimismo, las Comisiones Bilaterales que ya se pusieron en marcha durante la II República, asumiendo las distintas negociaciones entre el Estado y las regiones que fuesen surgiendo distintas Comisiones Bilaterales.

A partir de la citada reforma de su Reglamento ya se han producido tres hechos importantes, en cuanto a acomodación territorial se refiere: la introducción de las lenguas cooficiales de las CC.AA. en ámbitos generales de las instituciones del Estado, de indudable impacto de naturaleza simbólica en la opinión pública del ámbito castellano-parlante; los dos debates de los Presidentes de las CC.AA. en dicha

²² Más que en ninguna otra institución, la influencia política sobre su funcionamiento está siendo enorme: unas veces no se convoca porque, como ocurrió en 1999, se hallan próximas las Elecciones Generales; otras, como acaeció en 1998, por las Elecciones Autonómicas, y, así, parece condenado a verse reducido su funcionamiento a los designios del partido gobernante.

²³ Vid. ARGULLOL MURGADAS, E., «Uniformidad y diversidad en la posición de las comunidades autónomas en el Senado», en VV.AA., *Ante el futuro del Senado*. Barcelona, IEA, 1996, pág. 508.

Comisión General; y el desarrollo de funciones informativas (sobre el contenido autonómico de las iniciativas parlamentarias mediante las cuales los gobiernos de las CC.AA. se han manifestado acerca de los proyectos y proposiciones de Ley y mociones de Pleno de contenido autonómico), de seguimiento y estudio (en cuya virtud se han creado en la Comisión General diversas ponencias y se han desarrollado una extensa actividad informativa y de estudio), consultivas, de debate y propuesta que se han desarrollado en la citada Comisión²⁴.

También, en el ámbito de la simbología, no es baladí que la propia Presidencia de esta Cámara utilice, por ejemplo, en alguno de sus discursos inaugurales o en otras circunstancias, los restantes idiomas españoles. Son actos que, por lo general, suelen tener gran resonancia pública y, por tanto, se transforman en instrumentos formidables para que el pueblo español, en conjunto, no sólo constate la existencia práctica de esas lenguas sino que, a su vez, las comience a apreciar como riqueza de todo el conjunto.

IV. UN POCO DE HISTORIA DEL SENADO DE NUESTRO ESTADO COMPUESTO

1. **EL PRECEDENTE DE LA II REPÚBLICA Y ALTERNATIVAS**

La II República puso en marcha el precedente indiscutible del actual Estado de las Autonomías —en varios artículos del Título VIII se aproxima mucho a ella—, pero sin Senado ni las Comisiones Bilaterales paliativas, que, por cierto, se introdujeron en el art. 8 del Estatuto de Cataluña al definir lo que se entiende por coordinación e indicar el órgano que debía ejercerla: la Junta de Seguridad. Este órgano estaba integrado por representantes de ambos entes territoriales (Estado y Generalidad) y por las autoridades superiores que prestaran servicios en Cataluña. Las normas relativas a la Comisión Mixta Catalana —la única que llegó a funcionar de modo efectivo— se aprobaron por Decreto de 21 de noviembre de 1932.

²⁴ Un estudio minucioso de la actividad realizada por la Cámara en el año siguiente de la reforma de 1994 se encuentra en RIPOLLÉS SERRANO, M.^a R., «La reforma del Reglamento del Senado...», *op. cit.*, págs. 145-170.

2. BREVE CONSIDERACIÓN RETROSPECTIVA DE NUESTRO SENADO ACTUAL

Es significativo, al respecto, y por seguir una pequeña pauta histórica, que los consejeros del Consejo Nacional del Movimiento, en su Informe sobre la Ley de Reforma Política (L.R.P.), apuntaron la conveniencia de un Senado compuesto por representantes de «intereses económicos, sociales, culturales y profesionales». El Proyecto de dicha Ley establecía, por su parte, la elección de los Senadores en representación de las entidades territoriales; en definitiva, la representación territorial quedó establecida en el art. 2.3 y en la Disposición Transitoria Primera de la L.R.P. en dos categorías: senadores de elección popular directa (básicamente cuatro por distrito electoral, a grandes rasgos las provincias que dieron la mayoría aplastante a «barones» locales que se incorporaron a la U.C.D.: 109 escaños)²⁵ y senadores designados por el Rey (hasta una quinta parte del número de los electivos)²⁶. Ellos fueron los que participaron en el diseño definitivo de esta Cámara y dejaron sentir sus intereses particulares y localistas (particulares, en definitiva) e influenciaron, de manera importante, en el contenido del texto Constitucional.

La historia del Senado así configurado, hasta la reforma de su Reglamento el 11 de enero de 1994, es relativamente inane; y su papel en cuanto que Cámara era casi inoperante²⁷. Por su parte, aunque denominada habitualmente Cámara de Segunda lectura, ni siquiera

²⁵ Vid. OLIVERAS I TERRADAS, N., *Senado y representación*. Madrid, Secretaría General del Senado, 2000, págs. 493-494.

²⁶ Vid. PUNSET, R., *El Senado y las Comunidades Autónomas*. Madrid, Tecnos, 1987, págs. 22 y 26.

²⁷ Uno de los estudios más minuciosos de las potenciales relaciones de las CC.AA. y el Senado y de las relaciones de éstas entre sí y con el Estado en dicha Cámara y a través de ella, antes de la reforma del Reglamento de esta Cámara, es el de PUNSET, R., *El Senado y las Comunidades Autónomas*, *op. cit.* Este profesor realiza una propuesta de incremento de efectividad de esta Cámara con relación a dicha representación en la última parte de este importante trabajo. Quizás también merece la pena tener en cuenta la evolución del diseño de la misma a lo largo de todo el proceso constituyente y detenerse en algunos de los giros radicales que se produjeron en especial en los últimos momentos que también, sintéticamente, expone el profesor de Oviedo. Pueden cotejarse estas informaciones históricas con las aportadas en el Capítulo VIII de OLIVERAS I TERRADAS, N., *Senado y representación*, *op. cit.*

puede realizar esta tarea adecuadamente teniendo en cuenta el escaso margen temporal que se le asigna para realizar esa segunda lectura e introducir las correspondientes modificaciones.

En resumen, que si se quería justificar su existencia y hacerla mínimamente operativa, sin modificación alguna de la Constitución, había que apurar sus potencialidades en el marco vigente modificando el Reglamento del Senado; por cierto, tampoco queda claro que éste tenga el límite posible de la optimización de este instrumento de acomodación. En realidad, una vez más y en relación con un texto constitucional tan abierto, quizás bastaba, más bien, la voluntad política de hacer operante esta Cámara al margen de textos legales.

Sí que parece interesante parar mientes en el brusco giro, ya aludido, que se produjo en el proceso constituyente. En primer lugar, la Ponencia Constituyente, en sesión de 4 de octubre de 1977, formuló un art. 59 que textualmente decía que «el Senado se compone de los representantes de las nacionalidades y regiones que integran España. (la composición y el sistema de elección, aunque se acepta el principio regional, queda pendiente de redacción)»²⁸; por su parte en el art. 60.1 del *Anteproyecto* (correspondiente al anterior art. 59 y al art. 69.1 del texto vigente) se leía que «el Senado se compone de los representantes de los distintos Territorios Autónomos que integran España»²⁹; es digno de observar que la referencia a nacionalidades y regiones fue suprimida por interferencia del Voto Particular del representante de Alianza Popular³⁰.

Sea lo que fuere, se ultimó la redacción del art. 69 actual, introduciendo la representación provincial de manera asombrosamente mayoritaria, dejando la representación regional en un valor casi simbólico: un Senador por cada Comunidad Autónoma y otro más por cada millón de habitantes de la misma (art. 69.1 CE); si se tiene en cuenta que en la mente de muchos de los constituyentes y de los grandes líderes políticos del momento se pensaba en tres o cuatro Comunidades Autónomas como integradoras del conjunto de regiones la representación regional estaría en torno a unos 12 a 15 sena-

²⁸ Vid. OLIVERAS I TERRADAS, N., *Senado y representación*, op. cit., pág. 499.

²⁹ *Boletín Oficial de las Cortes* (BOC) de 5 de enero de 1978.

³⁰ Vid. OLIVERAS I TERRADAS, N., *Senado y representación*, op. cit., pág. 499.

dores regionales frente a unos 210 senadores de representación popular (nominalmente provinciales), lo que resulta, aproximadamente, 1 senador regional por 18 senadores provinciales (de elección directa del cuerpo de electores populares). Se diría que o bien no se confiaba para nada en esta Cámara o bien interesaba mucho más fijar la atención y el debate en otros hechos y temas.

3. PRIMEROS RETOQUES: LA REFORMA DEL REGLAMENTO EN 1994

Antes de esta reforma abundantes estudios y críticas doctrinales habían puesto de manifiesto que ni estructural ni funcionalmente el Senado reunía los requisitos que permitirían considerarlo como Cámara territorial³¹; bastaba comparar los epígrafes 2 y 3 con el 5 del artículo 69 CE para desmentir la incongruencia de la solemne declaración del epígrafe 1 del mismo. Tras diez años de constatación práctica de la «inutilidad objetiva por redundancia o duplicidad» con relación al Congreso y de la consiguiente falta absoluta de interés de la ciudadanía por su vida y, por ende, fruto de una reflexión sobre su propio papel en la sociedad, se entró en un «largo y complejo proceso que se inició con la aprobación por unanimidad del Pleno, en su sesión de 20 de diciembre de 1989, de una moción en la que se instaba la constitución de una ponencia que formulara “una propuesta consensuada de reforma del Reglamento de la Cámara en orden a potenciar de forma más satisfactoria sus funciones de representación territorial”»³².

³¹ Vid. ALONSO DE ANTONIO, J. A., *Estudios sobre la reforma del Senado*. Madrid, 1999, pág. 20. Puede verse, asimismo, RIPOLLÉS SERRANO, M.^a R., «La funcionalidad del Senado en el Estado de las autonomías», en *REDC*, n.º 37, 1993. Una extensa recopilación de las diversas posiciones doctrinales sobre este tema puede encontrarse en el Capítulo III de VISIEDO MAZÓN, F. J., *La reforma del Senado: territorialización del Senado*. Comisión General de las Comunidades Autónomas. Madrid, Senado, 1997.

³² Ambas citas son de ALBERTÍ ROVIRA, E., «Perspectivas de la reforma...», *op. cit.*, pág. 172. Un estudio detallado de las distintas propuestas que se realizaron sobre la reforma del Reglamento de la Cámara puede encontrarse en FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, F., «Los problemas de la distribución territorial del poder en España. La reforma del Senado», en *Revista de Derecho Político*, n.º 34, 1991. Para una visión global del proceso de reforma puede verse, entre otros,

Con dicha reforma se crea la Comisión General de las Comunidades Autónomas³³ que, en opinión de autorizada doctrina, podría llegar a funcionar como un Senado dentro del propio Senado, lo cual no es adecuado y, por tanto, no se debiera incurrir en ello³⁴. Pensada inicialmente para mantener una reunión anual de Presidentes Autonómicos hasta ahora, desde su creación en 1994, únicamente ha mantenido dos reuniones: en septiembre de 1994 y en marzo de 1997³⁵. La actividad en esta Comisión durante el primer año de su existencia se puede calificar de muy notable y variada³⁶, si bien, posteriormente, ha remitido de forma muy considerable.

Se puede, con esta Cámara, a su vez, clarificar previamente «la estructura territorial del Estado y la equiparación o no entre sí de las Comunidades en que se articula...»³⁷. Tras esta reforma es posi-

VISIEDO MAZÓN, F. J., *La reforma del Senado: territorialización del Senado...*, op. cit., capítulos III y IV.

³³ En la obra colectiva VV.AA., *La reforma del Senado*, Madrid, CEC, 1994, aparecen dos artículos de balance sobre el funcionamiento de la citada Comisión: GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., «La Comisión General de las Comunidades Autónomas: balance de seis meses de reforma del Reglamento del Senado», en VV.AA., *La reforma del Senado*, op. cit., págs. 39 ss., y SÁNCHEZ AMOR, I., «El Senado y las Comunidades Autónomas. Crónica de un desencuentro», págs. 75 y ss. Merece la pena destacar el trabajo de FERNÁNDEZ SEGADO, F., «La reciente reforma reglamentaria del Senado (Encuadre y significado de la creación de la Comisión General de CC.AA.)», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 32, 1994.

³⁴ Vid. AJA FERNÁNDEZ, E., «El Senado autonómico entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional», en *Informe Comunidades Autónomas 1993*. Tomo I. Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1994, pág. 565.

³⁵ Se considera que el primero de estos debates fue positivo porque propuso iniciar el estudio para la reforma constitucional del Senado, a raíz de la cual, y a lo largo de 1995, se creó una ponencia contando con el asesoramiento de algunos de los padres de la Constitución, de los propios Presidentes autonómicos y de un grupo de expertos universitarios; se considera que el segundo debate ha sido inoperante (vid. LABORDA, J. J., «La reforma constitucional del Senado», en *El País*, 31-12-1997).

³⁶ Vid. RIPOLLÉS SERRANO, M.^a R., «La reforma del Reglamento del Senado...», op. cit., págs. 150-151. En este mismo artículo pueden encontrarse numerosos matices que ha introducido la reforma del Reglamento del Senado de 1994.

³⁷ TOMÁS Y VALIENTE, F., «Perspectivas, preguntas y decisiones acerca de la reforma constitucional del Senado», en VV.AA., *La reforma del Senado*. Madrid, CEC, 1994, pág. 243.

ble decir de esta Cámara³⁸, cuando menos, que es un nuevo marco de oportunidades para el Estado de las Autonomías, aunque únicamente sirva para conocimiento y discusión y carezca de poder decisorio ni establezca vinculación alguna³⁹.

La nueva normativa, tras la reforma del Reglamento en enero de 1994, tiene todo un conjunto de mecanismos y asigna competencias de notable interés a esta Cámara a pesar de su insuficiencia; de tal modo que su puesta en funcionamiento puede proporcionar materiales de notable interés para la estructuración futura de esta Cámara. Se considera que con esta reforma se han puesto, de forma sistemática, las bases de la colaboración intersubjetiva en España y para la instrumentalización de la propia coordinación intersubjetiva. No obstante tiene una gran limitación porque las nuevas funciones que se le asignan no pueden trascender el ámbito de la consulta, el debate, la propuesta o la recomendación —lo cual ya en sí constituye una importante potencialidad como se ha visto con los Debates de los Presidentes de las CC.AA.— debido a que se debe respetar el marco constitucional⁴⁰ que repartió las competencias entre las dos Cámaras y asignó al Senado poco más que el de mera segunda lectura.

Podremos destacar, tras dicha Reforma, las siguientes funciones:

- Ámbito directo de colaboración en el que representantes de todas las CC.AA. participan directamente en la construcción del Estado de las Autonomías.
- Foro de debate y discusión del modelo del Estado de las Autonomías (arts. 56 bis 1 a 56 bis 8, ambos incluidos, del Texto Refundido del RC).

³⁸ Muchas de estas ideas se deben a AJA FERNÁNDEZ, E., «Debate», en VV.AA., *La reforma del...*, op. cit., págs. 159-160 y págs. 194-197.

³⁹ No obstante, y por mor de la reforma y de algunas de las actividades que de ella se derivan, el Senado comienza a tener cierto reflejo en la opinión pública, a trascender al gran público. Esa Comisión carece de sentido si no se convierte, paulatinamente, en la plataforma de actuación de las CC.AA. Tampoco debe abusarse del papel de la Comisión para evitar hacer una segunda Cámara dentro de la segunda Cámara.

⁴⁰ Vid. ALBERTÍ ROVIRA, E., y otros: «La reforma constitucional del Senado», en VV.AA., *Ante el futuro del Senado*. Barcelona, IEA, 1996, págs. 68-72.

- Cauce legal de información, estudio y seguimiento con respecto a las competencias de las CC.AA. (art. 56 a, Texto Refundido del RC).
- Mecanismo de información del contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado (arts. 56 b, TR RC). E información sobre las secciones del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que afecten al sistema de financiación de las CC.AA. (art. 56 o, TR RC).
- Información sobre la dotación, distribución y regulación del FCI, al mismo tiempo que el ejercicio del control, seguimiento de los proyectos de inversión incluidos en él y de la valoración de su impacto conjunto en la corrección de los desequilibrios interterritoriales (art. 56 ñ, TR RC).
- Receptáculo de la información de los acuerdos celebrados ente el Estado y las CC.AA. (art. 56 e, TR RC).
- Conocimiento acerca de los convenios que las CC.AA. celebren entre sí para la gestión y prestación de servicios de su competencia así como realizar pronunciamientos sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales en estos temas (arts. 56 b y c, TR RC).
- Ámbito de estudio y opinión sobre todos los mecanismos de colaboración entre CC.AA. (arts. 56 c. d, g, j, k, l, TR RC).
- Promotor de la cooperación y la coordinación entre las diversas AA.PP. en materias de su competencia y sobre las iniciativas de atribución por las Cortes Generales en materias de competencia estatal, a todas o alguna de las CC.AA. de la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal (art. 56 h, y, TR RC).
- Controlador de la ejecución de los proyectos de inversión que se financien a cargo de los Fondos de la Unión Europea (art. 56 r, TR RC).

Pero, aunque haya sido reformado el Reglamento, continúan las mismas reglas de intervención de esta Cámara en los Acuerdos y Convenios realizados entre CC.AA., según el art. 145.2 CE. Solamente la

efectividad de los Acuerdos de cooperación entre CC.AA. está sujeta a la aprobación del Senado aunque esta función se ejerce conjuntamente con el Congreso y, en definitiva, es esta Cámara la que dirime la cuestión en caso de discrepancias entre ellas⁴¹, de modo que, mientras no exista una reforma adecuada, ni siquiera en temas autonómicos, el Senado apenas es algo más que un mero foro de debate sin poder decisorio propio. Parecería adecuado, ante la dificultad de lograr mucho más, que este Reglamento permitiese agilizar los trámites de la aprobación de estos instrumentos de cooperación.

Las relaciones con la Cámara Baja continúan siendo las mismas que antes de la reforma del Reglamento y su supeditación a ésta es tan asombrosa que incluso en aquellas funciones parlamentarias que guardan una conexión más directa con las Comunidades Autónomas o, en general, con la organización territorial del Estado, tienen su más importante foro legislativo en el Congreso y únicamente se inician en el Senado (art. 74.2 CE) «los proyectos mediante los cuales se distribuye el Fondo de Compensación Interterritorial»⁴².

De la insuficiencia de la reforma introducida fue tan consciente la propia Cámara que a los diez meses de realizarla ya había creado, el 21 de noviembre de 1994, una Ponencia de estudio para la reforma constitucional del Senado⁴³, iniciando sus trabajos con un conjunto de comparecencias de los ponentes constituyentes, de los Presidentes de las CC.AA. y de expertos en dichos temas⁴⁴. Esta Ponencia

⁴¹ DA SILVA OCHOA, J. C., «El Senado en la encrucijada: la reforma reglamentaria de 11 de enero de 1994», en VV.AA., *La reforma del Senado*. Madrid, CEC, 1994, pág. 25.

⁴² ALBERTÍ ROVIRA, E., «La reforma constitucional...», *op. cit.*, págs. 41 y 42.

⁴³ BOCS de 28-9-1994. Cruz Villalón, actual Presidente del TC, sostiene que la «permanente interinidad [del Senado] sólo muestra nuestra incapacidad para diseñar un Senado coherente con nuestra Constitución territorial, nuestra incapacidad por tanto para visualizar en un órgano constitucional la estructura de nuestro Estado» (CRUZ VILLALÓN, P., «Constitución y cultura constitucional», en *Revista de Occidente*, n.º 211, 1998, págs. 19-20).

⁴⁴ Esta iniciativa fue propuesta, en sesión del Senado de 28 de septiembre de 1994, con 241 votos a favor, 5 abstenciones y ningún voto en contra, con el siguiente texto: «El Senado acuerda constituir, antes de terminar el actual período de sesiones, una ponencia que estudie las modificaciones necesarias para integrar más adecuadamente la Cámara Territorial en el desarrollo del Estado de las Autonomías definido por la Constitución Española, reformándola para

debe ser tenida en cuenta como un paso previo a la reforma constitucional de esta Cámara porque permite abrir nuevos caminos a la actividad del Senado y debe servir «para proporcionar las orientaciones básicas, para extraer los elementos principales de contenido político sobre los cuales poder reflexionar desde la técnica y la racionalidad institucional, evitando el arbitrio»⁴⁵.

Sin embargo, y adoptando un sentido posibilista respecto de dicha reforma, podríamos señalar que permitirá constatar todo un conjunto de aspectos que, hasta ahora, se desconocían; en definitiva, y cuando menos, «servirá como experiencia y como anticipo, si todo va bien, de la verdadera reforma...»⁴⁶. Sin duda, los puntos más innovadores ante los que habrá que estar muy atentos, son: el protagonismo que tienen dentro de la Comisión los senadores de designación de las CC.AA., la utilización de las lenguas españolas oficiales distintas al castellano y la posibilidad de que la Comisión pueda ser convocada a requerimiento de los gobiernos de las CC.AA.⁴⁷

Varios son los puntos que se están comenzando a ver como absolutamente necesarios para una futura reforma en profundidad: el papel de los partidos políticos en la distribución de los senadores, el reparto cuantitativo de senadores, los ámbitos competenciales de decisión de la misma y sus relaciones con la Cámara de Diputados, las relaciones del poder ejecutivo del Estado con esta Cámara...⁴⁸ Tal número de temas y de tanta complejidad parecen demandar la confluencia positiva de la voluntad del Gobierno central —debe superar sus ancestrales recelos respecto de ciertas regiones—, la de las instituciones autonómicas —convendría que eligiesen, definitivamente, el grado de compromiso con el conjunto—, la de los partidos estatales —debieran realizar una apuesta valiente por la comprensión y

ello en lo referido a la composición y atribuciones del Senado, y recabando la colaboración del Gobierno y de las Comunidades autónomas, así como el asesoramiento de expertos en la materia».

⁴⁵ ALBERTÍ ROVIRA, E., «Perspectivas de la reforma...», *op. cit.*, pág. 175.

⁴⁶ TOMÁS Y VALIENTE, F., «Perspectivas, preguntas...», *op. cit.*, pág. 241.

⁴⁷ *Vid. ibid.*

⁴⁸ Hasta cierto punto, el Senado «ha buscado con ingenio una fisura constitucional en la que poder introducirse sin más ayuda que su propia potestad de autoorganización, y la ha encontrado en la ausencia de previsión de un foro de interlocución entre centro y periferia» (DA SILVA OCHOA, J. C., «El Senado en la encrucijada...», *op. cit.*, pág. 35).

asunción de los hechos diferenciales—, la de los partidos políticos nacionalistas de ámbito regional —deben definir con precisión su futuro— y, sobre todo, la de los ciudadanos y demás organizaciones cívicas y privadas de las diversas CC.AA. Para varias de estas tareas puede servir, precisamente, la actual reforma del Senado⁴⁹.

La ansiada reforma no va a ser tarea fácil porque, además de la gran dificultad que existe para forjar un consenso sociopolítico generalizado, existen recelos del Congreso puesto que, en cierta medida, si el Senado cobra fuerza la pierde él. Posiblemente, también habrían de superarse recelos del ejecutivo estatal que perdería protagonismo si, en buena lógica, transfiriese, entre otras, tareas de las Conferencias Sectoriales a esta Cámara. Albertí apunta que esta «reforma provocaría una alteración de las seguridades actuales y de los equilibrios conocidos. Y dicho factor de incertidumbre o inseguridad (mayor cuanto más profunda sea la reforma), puede retraer las voluntades de cambio, más incluso que los propios cálculos en términos de pérdidas y ganancias»⁵⁰. A su vez, es muy posible que la obtención del consenso, como apunta Albertí⁵¹, se haya incrementado de manera considerable en la medida en que en las distintas CC.AA. se han ido creando, a lo largo de estos veinte años de existencia, otros focos muy importantes de decisión y de influencia pública y que no pueden ser marginados de cualquier debate público que afecte a su región.

V. OPTIMIZACIÓN DEL SENADO ESPAÑOL COMO CÁMARA DE RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD TERRITORIAL

1. PROPUESTAS PARA UN SENADO COMO CÁMARA DE RECONOCIMIENTO DE LA DIVERSIDAD

Dada la gran diversidad de posturas que existen sobre los distintos aspectos del contenido de una reforma del Senado y la imposibilidad material de contemplarlas todas intentaré plantear las más

⁴⁹ Vid. DA SILVA OCHOA, J. C., «El Senado en la encrucijada...», *op. cit.*, págs. 37-38.

⁵⁰ ALBERTÍ ROVIRA, E., «Perspectivas de la reforma...», *op. cit.*, pág. 183.

⁵¹ Vid. ALBERTÍ ROVIRA, E., «Perspectivas de la reforma...», *op. cit.*, pág. 174.

significativas y suficientemente diferenciadas; la extensa bibliografía mencionada puede contribuir a orientar al lector al respecto.

En primer lugar, y respecto de las relaciones interterritoriales, se sostiene que esta Cámara puede servir de instrumento de colaboración puramente legislativa de los distintos Parlamentos Autonómicos con ella y de ámbito de colaboración de las distintas instancias regionales (legislativas y ejecutivas) entre sí. En temas legislativos el protagonismo del Senado debiera destacar, de modo especial, en las siguientes tareas: debates y aprobación de la legislación que afecta a las CC.AA., en especial en las leyes de financiación de las CC.AA. (leyes de cesión de tributos, las que conceden subvenciones o ayudas financieras del Estado a las CC.AA., Leyes del Fondo de Compensación Interterritorial y ciertos aspectos de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado), sobre las leyes orgánicas de reforma de los EE.AA., y en la discusión de políticas autonómicas de colaboración interterritorial⁵². Las CC.AA., a través de ella, debieran poder intervenir, de una u otra manera, en un clima de profundo respeto de sus diferencias, en cuantos temas puedan repercutir en sus propias competencias, especialmente, en todo el desarrollo y remodelación de la legislación básica; por ello, esta cámara debiera tener una posición de ventaja en la tramitación y aprobación de las leyes de alteración de las competencias previstas en el art. 150 CE⁵³.

⁵² Respecto de su tarea legislativa, el profesor López Guerra propone distinguir dos tipos de leyes y fijar el papel de cada una de las Cámaras legislativas: la primera modalidad, de lectura exclusiva en el Senado, las leyes de directa implicación autonómica (leyes de desarrollo autonómico); la segunda modalidad estaría constituida por los Proyectos de Ley de indiscutible incidencia en la normativa y reglamentación de las CC.AA. (*vid.* LÓPEZ GUERRA, L., «La reforma del procedimiento legislativo del Senado», en VV.AA., *Ante el futuro del Senado*. Barcelona, IEA, 1996, pág. 347). Habría que añadir que cuando los Proyectos de Ley se considera que debieran estudiarlos las dos Cámaras, habría que hacerlo en estricta paridad, por lo menos, en lo que atañe al intervalo de estudio. El gran problema sería la fijación de cada uno de estos tipos de leyes; parece obvio que podría establecerse una Comisión Mixta que valorase, previamente, la cualificación de cada uno de los Proyectos de Ley.

⁵³ *Vid.* LEGUINA VILLA, J., «La reforma del Senado y los hechos diferenciales», en HERRERO DE MINÓN, M. (dir.), *La reforma del Senado*. Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1994, págs. 148-149.

El profesor Albertí, y fundamentándose en el constitucionalismo comparado, propone, previamente, realizar tres etapas⁵⁴: primero, establecimiento de criterios objetivos de distinción entre diversas categorías de leyes que afecten a las CC.AA.; segundo, un procedimiento de aplicación de estos criterios para la calificación de los proyectos y proposiciones en cada caso; tercero, un método para resolver los supuestos mixtos, es decir, aquellos proyectos y proposiciones que contengan materias subsumibles en las diversas categorías establecidas antes.

Existen propuestas con el fin de dotar a la Alta Cámara de funciones distintas de la legislativa o de control parlamentario: Alonso de Antonio⁵⁵ propone que debiera servir, además, para el nombramiento de algunos cargos de las instituciones generales del Estado (TC, por ejemplo), participación en la resolución de los conflictos entre CC.AA. y el Estado y entre ellas mismas y actuación de arbitraje previo a la jurisdicción constitucional, participación destacada en la cooperación interterritorial (aprobación de acuerdos y convenios entre CC.AA., conexión con órganos multilaterales de cooperación como las Conferencias Sectoriales, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en la Conferencia de Presidentes si se instituye y financiación de las CC.AA. a través de la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial), integración de las CC.AA. en el Estado y su participación en la formación de la voluntad estatal, funciones legislativas y funciones de control. Asensi, por su parte, destaca, sobre todo, las funciones de coordinación de la financiación autonómica⁵⁶. Por otra parte, es casi unánime la doctrina al dar especial importancia al Senado en los asuntos relacionados con la Unión Europea, así como sobre el control y seguimiento de

⁵⁴ Vid. ALBERTÍ ROVIRA, E., «La reforma constitucional...», *op. cit.*, pág. 75. En realidad, la existencia de dos tipos de leyes que afectan a las CC.AA. ya fue puesta de relieve en el primer debate en dicha Comisión de los Presidentes autonómicos.

⁵⁵ Vid. ALONSO DE ANTONIO, J. A., *Estudio sobre...*, *op. cit.*, págs. 48-52. Asensi destaca, sobre todo, las funciones de coordinación de la financiación autonómica (vid. ASENSI SABATER, J., «El acuerdo sobre financiación de las autonomías: una función trasladable al Senado», en PÉREZ CALVO, A. (coord.), *La participación de las Comunidades...*, *op. cit.*, págs. 192-194).

⁵⁶ Vid. ASENSI SAVATER, J., «El acuerdo sobre financiación de las autonomías: una función trasladable al Senado», en PÉREZ CALVO, A. (coord.), *La participación de las Comunidades...*, *op. cit.*, págs. 192-194).

la aplicación en España de los reglamentos y directivas comunitarias.

Respecto de sus relaciones con el poder ejecutivo el Senado español⁵⁷, entre otras tareas enfocadas a la colaboración interterritorial, debiera poseer aquellas con las que contribuir a mejorar el intercambio de información y experiencias entre CC.AA. y las técnicas de asistencia, a buscar soluciones a ciertas confusiones en el ámbito de las competencias, a promover convenios de cooperación entre las diversas regiones y a legitimar la realización de conferencias sectoriales horizontales y facilitarles medios; y todo ello en un ámbito de respeto a los hechos diferenciales. Además, según Ruiz-Gallardón, debiera ser un ámbito de lealtad intersubjetiva⁵⁸.

Sobre los instrumentos jurídicos para realizar la reforma del Senado también oscilan mucho las posturas: desde quienes piensan que requiere una reforma constitucional⁵⁹, pasando por los que

⁵⁷ Una visión sintética y muy actualizada de la realidad constitucional y política sobre esta importante Cámara puede encontrarse en FERNÁNDEZ SEGADO, F., «El artículo 69: El Senado», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. T. VI, Madrid, Cortes Generales, 1998.

⁵⁸ Vid. RUIZ-GALLARDÓN, A., «Reflexiones sobre posibles perspectivas para una reforma constitucional del Senado», en VV.AA., *La reforma del Senado*. Madrid, CEC, 1994, págs. 230-233. Un trabajo de notable interés sobre la evolución que conviene a esta Cámara es el de AJA FERNÁNDEZ, E., «El Senado autonómico...», *op. cit.*, págs. 560-580.

⁵⁹ Vid. FONTÁN, A., «El Senado de las Autonomías», en *Nueva Revista*, n.º 19, 1991, págs. 6 y ss. Pueden verse GIL-ROBLES Y GIL DELGADO, J. M., «El Senado en la Constitución española», *Tapia*, n.º 43, 1988, págs. 29-32; AJA FERNÁNDEZ, E., «Perspectivas de la reforma...», *op. cit.*, págs. 211 y ss., y TOMÁS Y VALIENTE, F., «Perspectivas, preguntas y...», *op. cit.*, págs. 239 y ss. Uno de los trabajos más intensos, en esta línea de reforma constitucional del Senado y con acercamiento al Derecho comparado, es el de ALBERTÍ ROVIRA, E., «La reforma constitucional del Senado», en VV.AA., *Ante el futuro del Senado*. Barcelona, IEA, 1996.

Siendo uno de los puntos más difíciles de precisar la designación de los senadores por las CC.AA., se pueden destacar, al respecto, las opiniones de GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*. Madrid, Cortes Generales-CEC, 1995, y ALONSO DE ANTONIO, J. A., «Los senadores designados por las Comunidades Autónomas», en VV.AA., *Estudios de Derecho Público en Homenaje a Ignacio de Otto*. Oviedo, Universidad, 1993.

sostienen que con una Ley Orgánica bastaría⁶⁰.

Con relación a la estructura deseable para nuestro Senado existen las más diversas propuestas: algunas de ellas son moderadas⁶¹ y otras, mucho más radicales, van desde su transformación en Cámara de Notables (con funciones de reflexión política, no decisorias, de control y orientación de los órganos tecnocráticos de representación de todas las CC.AA. —Banco de España— y de designación de las Altas Magistraturas del Estado: TC, Defensor del Pueblo, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas)⁶², hasta la comple-

Algunos autores se muestran cautelosos e, incluso, manifiestan cierto escepticismo al respecto y confían en que la experiencia de la limitada reforma del Reglamento de la Cámara pueda generar una dinámica que conduzca casi naturalmente a una reforma constitucional «en la que se institucionalicen los nuevos equilibrios conseguidos» (ALBERTÍ ROVIRA, E., «La reforma constitucional...», *op. cit.*, pág. 183).

Cierta doctrina advierte, de cara a plantear los contenidos de la reforma constitucional, que no puede encajar bien una Cámara, como la actual, que pretenda homogeneizar a las distintas regiones en un Estado esencialmente heterogéneo y asimétrico (*vid.* BALZA AGUILERA, J., «Intervención en Debate», en PAU I VALL, F. (coord.), *El Senado...*, *op. cit.*, pág. 437).

⁶⁰ *Vid.* ARAGÓN REYES, M., «Debate sobre la reforma del Senado», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n.º 3, 1991, págs. 255 y ss.

⁶¹ Interesantes ideas intermedias se encuentran en ARBÓS, X., «El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 24, 1991; GERPE LANDÍN, M., «La reforma del Senado», en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas. 1994*, vol. II. Barcelona, 1995; PORTERO MOLINA, J. A., «Contribución al debate sobre la reforma del Senado», en *REP*, n.º 87, 1995; RIPOLLÉS SERRANO, M.ª R., «La funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías», en *REDC*, n.º 37, 1993; TORRES DEL MORAL, A., «El Senado», en *RDP*, n.º 36, 1994; ESTEBAN, J. de, «Una reforma (prudente) del Senado», en «Documento sobre el Estado de las Autonomías», *El Mundo*, 16-3-1993; LÓPEZ GARRIDO, D., «Propuesta para la reforma constitucional», en *El País*, 12-11-1994, págs. 16-17.

⁶² Así, HERRERO DE MIÑÓN, M., «Prólogo», en HERRERO DE MIÑÓN, M., *La reforma del...*, *op. cit.*, pág. 21; en ese trabajo incluye razones sobre la dificultad que conllevaría su implantación, no siendo la menor que una Cámara de este tipo «no puede competir, para colegislar, con una Asamblea de elección popular» (*ibid.*). Posteriormente lo ha repetido en muchos ámbitos, bastando, a modo de ejemplo, su artículo «La reforma del Senado», en *El País*, 6-2-1995, pág. 13. Esta línea de pensamiento la apoyan otros muchos juristas notables, como los profesores P. J. GONZÁLEZ-TREVIJANO y J. M. VERA SANTOS (*vid.* «Debate», en VV.AA., *El Senado como Cámara de representación...*,

ta remodelación dotándola de grandes competencias en cuantos temas se refieren a las CC.AA. o, incluso, a alguna de ellas en particular⁶³. En otras propuestas se pide que, de alguna manera, el Senado se constituya de forma asimétrica y que, de ese modo, muestre las diferencias existentes entre las dos categorías de regiones: nacionalidades y regiones *sensu stricto*. Para ciertos partidos nacionalistas de gran implantación en su ámbito geográfico, el Senado debiera constituirse en una cámara de representación exclusivamente autonómica y en su seno habría de hacerse operativa la distinción entre nacionalidades —naciones, dicen ellos—⁶⁴.

Otra cuestión esencial que conferiría personalidad adecuada a esta Cámara es que su Presidencia y las correspondientes cargos de la Mesa debieran surgir directa y expresamente de ella sin interferencia alguna del Ejecutivo Estatal. Quizás convendría establecer un sistema rotatorio de cada uno de los niveles territoriales representados en ella: Estado, comunidades, provincias y equivalente, Municipios. Asimismo, parece razonable proponer un funcionamiento permanente de esta Cámara con renovación parcial periódica, ajena

op. cit., págs. 55 y 63, respectivamente). Leguina Villa admite que un grupo de senadores fuesen personajes notables de diversos campos, si bien su pensamiento va mucho más en el sentido de que en esta Cámara deben estar representadas «las instituciones de gobierno de cada una de las regiones y nacionalidades, consideradas como unidades territoriales» (LEGUINA VILLA, J., «La reforma del Senado...», *op. cit.*, pág. 145); en contra, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., *Estudios de Derecho Autonómico*. Madrid, Montecorvo, 1997, pág. 33.

⁶³ *Vid.*, sobre todo, la obra del Profesor AJA, que, además de la que se cita expresamente en lo sucesivo, merece la pena destacar: «El Senado autonómico...», *op. cit.*; «Las Comunidades Autónomas y la reforma del Senado», en *RVAP*, n.º 35, 1993, y «Principales líneas de la reforma constitucional del Senado», *Autonomías*, n.º 20, 1995, trabajo en el cual propone, como tareas primordiales de esta Cámara, las siguientes: mejorar las leyes estatales que afectan a las CC.AA., impulsar la colaboración entre las CC.AA. y entre éstas y el Estado, perfeccionar la participación de las CC.AA. en la formación de la posición del Estado en los procesos de decisiones de la UE, contribuir a la disminución de conflictos entre CC.AA. y el Estado, mantener las demás competencias del Senado que actualmente tiene o puede adquirir respecto a las CC.AA. (pág. 52).

⁶⁴ *Vid.* BNG, PNV y CrU, *Reunión de Gasteiz. Documento de Trabajo*. 16-9-1998. Vitoria-Gasteiz, 16-9-1998, pág. 58.

a los avatares de la política que afecta a los ciudadanos de modo que no pueda ser disuelta por el ejecutivo.

También es primordial estudiar las condiciones de veto una vez establecidas las reglas de la representación de cada nivel territorial. Según el profesor Fernández Segado, los hechos diferenciales justifican ciertas diferencias competenciales, pero no pueden fundamentar la quiebra de la igualdad básica entre todas las CC.AA. en el ejercicio del derecho a la autonomía y, por tanto, los hechos diferenciales no debieran tener «ninguna relevancia jurídica en la composición de la Cámara Alta»⁶⁵. Este autor advierte que, dada la relevancia que las provincias tienen en algunas CC.AA. —Castilla-León, País Vasco o Andalucía— aparecería otra singularidad asimetrizadora importante que convendría reflejar en la composición de esta Cámara⁶⁶; es decir, que sería conveniente —o quizás necesario— establecer diferenciaciones claras entre diversas provincias. Parece acertada la expresión de que «el vigente artículo 69 sólo fue un modo de echar a andar»⁶⁷.

En virtud de los ejes de referencia arriba enumerados quizás convendría permitir la creación de diversos grupos parlamentarios y dotarlos de competencia para realizar propuestas legislativas y reglamentarias, formular recursos de inconstitucionalidad en leyes que atañan a los intereses que representan y, como dice Argullol, además podrían estar dotados de la facultad de intervención previa en la tramitación de proyectos y proposiciones que incidan en los hechos diferenciales respectivos⁶⁸ y otras competencias que se acordasen.

2. OTROS ASPECTOS DEL FUNCIONAMIENTO DE DICHO SENADO

En relación con la elección de los Senadores regionales, Tomás y Valiente proponía «la posibilidad de que la Constitución dejara en libertad a las comunidades, para que fuesen éstas las que en cada

⁶⁵ FERNÁNDEZ SEGADO, F., «Reflexiones en torno a...», *op. cit.*, pág. 42.

⁶⁶ *Vid. ibid.*

⁶⁷ CRUZ VILLALÓN, P., «Constitución y cultura constitucional», *Revista de Occidente*, n.º 211, 1998, pág. 19.

⁶⁸ *Vid. ARGULLOL MURGADAS, E., «Uniformidad y diversidad...», op. cit., pág. 510.*

caso y por vía estatutaria eligiesen el procedimiento de designación...»⁶⁹.

No parece adecuado ni conveniente que los grupos de senadores se eligiesen en virtud de afiliaciones políticas sino de los intereses territoriales con el objeto de que, especialmente en el caso de mayorías absolutas, la vida de la Cámara Alta no se transformase en un «alter ego» de la vida de la Cámara Baja y de que, volviendo a parafrasear a Tomás y Valiente, los intereses territoriales tendrían la posibilidad de hacerse valer incluso por encima de las diferentes orientaciones de sus respectivos partidos políticos⁷⁰. R. Punset reafirma estas ideas sobre la presunción, casi seguridad, de que los senadores, a la postre, «se agruparían por razones ideológicas, de afiliación política, y no por razones territoriales»⁷¹; de todos modos, como advierte este profesor, los grupos de senadores existen en el Senado desde hace tiempo no han servido para nada, ni han tenido ninguna actividad relevante en ningún caso»⁷².

Una composición compleja del Senado exige, a su vez, una compleja organización de las formas de elección o designación (colegios electorales, de elección directa por los ciudadanos; designación de senadores por las regiones; designación de representantes de municipios, por parte de las correspondientes organizaciones de municipios debidamente reconocidas). En lo que respecta a la representación de las regiones suele pensarse en una representación paritaria. Martínez Sospedra propone una representación específica para Provincias, Cabildos y Territorios Históricos⁷³.

⁶⁹ Vid. TOMÁS Y VALIENTE, F., «Uniformidad y diversidad en la posición de las Comunidades Autónomas en el Senado», en VV.AA., *Ante el futuro del Senado*. Barcelona, IEA, 1996, pág. 521.

⁷⁰ Vid. TOMÁS Y VALIENTE, F., «Uniformidad y diversidad...», *op. cit.*, pág. 522. También el profesor Castells Arteche se inclina por grupos exclusivamente territoriales (CASTELLS ARTECHE, J. M., «El Senado y el reconocimiento del hecho diferencial», en VV.AA., *Ante el futuro del Senado*. Barcelona, IEA, 1996, pág. 530).

⁷¹ PUNSET, R., «Debate», en VV.AA., *Ante el futuro del Senado*. Barcelona, IEA, 1996, pág. 551.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Vid. MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., «Forma de Estado y estructura del Parlamento: Notas sobre la reforma del Senado constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 33.

Según el profesor López Guerra, en la configuración de un Senado tan complejo se corre el riesgo de que se produzcan numerosas confrontaciones entre los distintos entes⁷⁴ tanto en un nivel horizontal (entre CC.AA., entre provincias, entre ayuntamientos) y en sentido vertical (los entes de una cierta Comunidad Autónoma con relación a los de otras, etc.). Además, según el mismo investigador, existe el peligro de que esta Cámara Alta se convierta, «si se le confieren poderes decisorios, en un instrumento para que las pretensiones de tratamiento peculiar o específico de alguna o algunas comunidades se vean frustradas por la intervención de las demás»⁷⁵. Es indudable que se pueden establecer reglas para evitar este tipo de confrontaciones.

Tomás y Valiente apuntó en su día cómo las obsesiones por plasmar en el Senado, por encima de todo, las indudables diferencias entre CC.AA., «son quizá el principal obstáculo para alcanzar el éxito de la reforma ambicionada»⁷⁶; esto se agravaría aún más en un modelo de Senado, como aquí postulo, en que estuviesen debidamente representados el resto de los entes territoriales dotados de autonomía político-administrativa. Esto exigiría un ejercicio de consenso formidable, sin duda muy superior en generosidad al que se dio en el proceso constituyente, porque debiera ser un consenso en el que se incluyese a todos estos intereses, sin exclusión de ninguno.

VI. CONCLUSIONES

- Para un análisis territorial y de la proyección de esta realidad, parecería adecuado tener en cuenta el matiz que separa diversidad territorial y hechos diferenciales, tomando éste como uno de los muchos ejemplos del primero. Sería conveniente, por lo menos, comenzar a estudiar más a fondo las consecuencias de este matiz y sus potenciales implicaciones, especialmente en una Cámara que, en su definición, al menos —y muy acertada, como generalmente reconoce la generalidad de la doctrina—, es territorial.

⁷⁴ Vid. LÓPEZ GUERRA, L., «La reforma del procedimiento...», *op. cit.*, pág. 335.

⁷⁵ LÓPEZ GUERRA, L., «La reforma del procedimiento...», *op. cit.*, pág. 335.

⁷⁶ TOMÁS Y VALIENTE, F., «Uniformidad y diversidad...», *op. cit.*, pág. 515.

- Ni en la legislación presente ni en la inmensa mayoría de la doctrina se encuentra una consideración sobre los entes territoriales distintos de las regiones. Sin embargo, debiera tenerse en consideración porque ellos son claro ejemplo de la diversidad territorial de España y porque la propia Constitución protege su singularidad.
- La conformidad de esta Cámara a todos los intereses territoriales en presencia, por el pequeño esbozo realizado, puede ser cuasi insoluble.
- De los modelos existentes poco puede aprender España debido a su enorme especificidad; pero, lo que se pueda aprender, podría ser aplicado lo antes posible.
- Parece conveniente, al menos a medio plazo, superar cualquier voluntarismo reformista por el estudio consensuado de los temas y por los acuerdos debidamente establecidos.
- Si la divergencia entre las diversas propuestas que, respecto al Senado español, realiza la doctrina son enormes, las diferencias no lo son menos entre las que realizan los diversos partidos políticos.
- La II República prescindió de esta Cámara y, en parte, este hecho permitió agilizar su prodigiosa obra ordenancista. Hoy en día su tarea, en la práctica, carece de casi toda trascendencia, lo que en modo alguno significa que se pueda prescindir de ella debido, precisamente, a los grandes intereses que en torno a ella ya están en marcha desde hace varios lustros.